

زهث يى كېن

ئنب الفايون الإداري

يحَ تَوي عَلى المَبَادِيُّ الْمَسَامَة لِلْقِسَا فُونِ الإَدَارِيثُ وعَلى النظريَّةِ الْمَسَامِةِ الْمِرَافِقِثُ الْمَسَامَّتَةِ والْعِمْوْدِ الْإِدَارِيَّةِ وَالسُّنْظِيمِ الْإِذَارِيُّ

التَّايِسُو: الْمُكَبَّةِ الْقَصِرَةِ - مَسَيدًا وبسَيروت



اللمتسترمته

باسم الله وبد المعوند

بدأت منذ عامين بتدريس القانون الاداري في مدرسة العلوم السياسية والاقتصادية في الاكاديمية اللبنانية . وقد اعددت المحاضرات في هذا القانون ، الى ان توفرت لي الظروف فاعدت مراجعتها ، وبسطت عبارتها ، وها هي اليوم تخرج الى قراء العربية فتغني الجميع عن الرجوع الى المصادر الاجنبية وقد كابدنا مشقات جمة في التعرب ، وايجاد المصطلحات القانونية القريبة على الافهام . ولم نتوخ بعملنا هذا الا اداء الحلمة لوطننا العزيز ، لان رقي القانون في البلاد العربية لا يتوفر الا بتدويسه بلغة العرب .

ومما لا ريب فيه ان تعليم القانون باللغة العربية زيد الروابط بين تراثنا الفقهي القديم ونشاطنا العلمي الحديث فينشأ رجال القانون وهم لايشعرون بغراغ وراحهم والمهام ، بل يرون الصلة بين الحاضر والماضي متينة ، فيتحقق رقي القانون ورسحته واستمراره وقد حاولت في هذا الكتاب ايضاح المجادى الاساسية للقانون الاواري ونظرية المصالح العامة والمرافق العامة و والاعمال الادارية وتفريق السلطات ونظرية الشخصية المعنوبة وهي مبادى مرتكرة على اصول ثابتة يدعمها النظام الداعقراطي مع شرح وايضاح للنظام الاداري الحديث في لينان .

تقر يظ

كتاب « الطلاق في الاسلام » للمؤلف

المعلامة حبد الله العلايل صبت بلغ الخافقين ، فهو بحق عالم هذا النحر ، واديب هذا العمر ، مله ناصية البيان ، وفاق بصياغته واسلوبه د بديم الزمان ، وقد سلم اليه الاستاذ اللامع السيد فؤاد رزق صاحب بجلة و المحامي ، كتاب د الطلاق في الاسلام ، لمولانا عمد على الذي عقب عليه المؤلف والذي ترجمته عقبلته باللغسة المربية ، فوضع هذه الكلمة التي نشرت في جلة والحامي ، بالعدد الاول المسنة الحامسة مشرة لمام ، 190 . اردنا الباتها هنا لتقوم بو اجب الشكر له ولتكون الرأ شاهسداً على مكانة الاستاذ العلايل . . الادبية وعقله الراجح قال حقظه الله وابقاه :

وكتاب يكني ان تعرف من قبعته انترادفت عليه اقلام ثلاثة ... واي منهائقة مأمون . فالمؤلف ... واي منهائقة مأمون . فالمؤلف الاساسي و مولانا عمد على و مصلح ضخم تسدين له حركة الابنهاث الشرقية بالشيء الكثير ... والمترجة الفاضلة السيدة حبيبة يكن رائسدة متقلمة تقود الطليمة عندنا في لبنان في حقل من حقول الحلمة الاجتماعية العامة... والمنقب الموسع لمواشي الكتاب الاستاذ زهدي يكن علم "من اعلام القضاءاللبناني.

فكان من هذا كله ما يجعلك تقبل على الكتاب بفرط من الاطمئنان و زيد من التأكيد والاعتباد . وموضوعه من بعد ، موضوع خطير يعنينا كثيراً ويحرك جو انب الهتامنا في قدوغير يسير . وهو _ على ان له هذا الحظ من الخطورة _ لم يعالج في الوساطنا حتى اليوم معالجة حقيقية تتوفر فيها حناصرالدقة والاستيماب والتفهم ومن ورثها الرغبة الجادة بالاصلاح .

وجاء هذا الكتاب فكان في محله من الحاجة الماسة .

وقيمته نظهر لنا اكثر فاكثر حين نعلم ان الطلاق وهو ضرورة اجتماعية حين أسيء استماله بات ضرراً اجتماعياً ... وباتت الداعية شديدة الى تدبيره تدبيراً ؛ برجم به الى حيز الغاية الحيرة التي املته .

فكان لا بد لذلك من درس نظريةالطلاق الاسلامية في منابعها الاصليةالصافية وإحاطة ما علق بها منكدورات وما داخلها من أقذاء حالت بلونها .

وهذا ما توخاه المؤلف الاساسي وجهد بتبيانسه في منهج استدلالي اصولي ثم تخطئه السلامة الفقهية ولم تهبط به حرارة المنطق .

وشاء الاستاذ زهدي يكن _ وهو موسوعة فقهية منظمـــة _ ان يعمق بحث الكتاب فبث فيه تفصيلات المدارس الاجتهادية معللة ... وشاء ايضاً ان يخرج به من نطاق الموضوعية الخاصة ، فأخذ في بحث مقارن واسع ، انتظم قوانين الام المختلفة في الموضوع من اقلمها قلماً الى احلها جلة :

وتخلل بين هذا وهذا برسم خطوط بيانية عن تطور اللوائح القانونية في بلاد الشريعة الاسلامية وفيا عداها ،الشيء الذي مهر الكتاب بطابع فريد وزوده بعتصر جمسيز ... فليس هو دعوة جريئة مصلحة فقط وليس هو تناولا فقهياً مبسوط الجوانب فقط وليس هو درماً مقارناً وعرضاً تطورياً فقط ... بل هو اي الكتاب كل اولئك ، في انسجام وتلاحم واتصال .

وكان من الخبر في جنب الكتاب والقارىء ان نضم مشتملاته موضع البحث التحليلي التقدي دون الاكتفاء بكلمة ثعريف شأنها التقرير المرسل ... ولكن ما اتفق للكتاب من تخمير وتتبع يجعله خلاصة سائفة في غير مسا مزج ، ومرجعاً ثبتاً يستقل بنفسه ويشض بموضوعه الكامل في غير ما استدراك .

عبد الله المعلايل

-

الفصلالاول

موضوع القأنون الاداري

١ - تعريف النانون الاداري :

القانون الأداريهوفرع من فروع القانون العام الداخلي يشتمل عكى تنظيم ونشاط الادارة •

فالادارة تارس كل عمل تقتضيه المصلحة العامة لتأمين حاجسات المجموع فهي تصدر المراسيم ذات التالب العام وتضم القرارات الادارية في كل مراجعة ترفع اليها .

وبذلك لا يقتصر نشاط الادارة عسلى تأمين المصلحة العامسة والحاجة العامة بل يتناول ايضا السلطة التنظيمية ، وهي سلطة وضع المراسيج العامة بالاضافة الى القرارات الادارية . فالتانون الاداري يعالج نشاط الادارة في هذه الحالات كلها (أ) ولذلك نرى « فالين » (^{٢)} يسعرف القانسون الاداري بالرجوع الى وظيفة الادارة ولكنه يتسال عن معنى الادارة وهو يراهالاول وهلة عبارة عن مجموعة الادارات المكلفة بتحقيق تدخيل الدولة في جميم الحقول التي أقر المشترع مبدأ تدخلها .

ويقول مـن ناحية ثانية انكلمة الادارة تمني ايضا عمل هـذه الادارات او الهيئات الذي من نتيجته تحقيق حاجات المجموعـة بمختلف طرق التدخل التي اجازها المشترع.

ثم نراه يتسال عن العناصر التي تحدد معنى الادارة وتسيرها غن سواها . هل هــيالتنظيم الاداري او الوظيفة الــتي تقوم بها الهيئات الادارية ?

ويجيب بان هنالك معينيين للادارة ممنى يمكن استخلاصه مـن وظيفة الهيئة الادارية ومنى ماديا .

وبعد ثذ ينتقل فورا الى المعنى المادي ويقول هل توجد وظيفة ادارية ? ويجيب عن ذلك بان الفكرة المادية لمفهوم الادارة تجيز تمييز الوظيفة الادارية عن وظائف الدولة الإخرى .

(١) الْمَادَى، العامة للقانون الأداري ، لِلمؤلف اللِمبيكي Phorre-Wigny من ١٩٥٠ ص ١٩٥٥ من م مدم راجع ص ١٩٥٠ من م André de Laubadère كتاب القانون الاداري ، للمؤلف الفرنسي ١٩٥٠ من ١٩٩٨ من ١٩٩٨ من ١٩طبعة ١٩٥٣

بمشى انه بالامكان انجاد طريقة تشير بها الاعمال الأدادية عسين الاعمال التشريعية والاعيال القضائسية .

ولا بدلتا ان نعرف اذاً كيف يمكن التمييز بين العبل الادادي والعمل التشريعي? ان الذي يميز القانون عــن سواء هو أن القانون يتضمن قاعدة عامة تسرى على جميع المواطنين بلا تفرقة بينهم .

ولكن ماذا يصبح بهذا المعنى القرار الذي يصدر عن احدى الهئات الادارية?

ان القرار هو قانون بمتضى المذهب المادي و فالحافظ يضم قرادات شرطية لتنفذ في نطاق سحافظته فهو بذلك يلمب دور المشترع و فاذا معدد السرعة في منطقته فإن هذا التحديد يشمل جميع السيادات التي تسير فهن ادامني الحافظة فلا يمكن التفرقية ماديا بين ما محتويه القانون وما بتضمنه القراد و

خيل نستطيع ان نقرد ان وضع القراد من قبل الحافظ لايسعد بمادسة لسلطة تشريبية ? وان القراد ليس الا عملا اداديا -صرفا ?

في الواقع ان المشترع يشرُع احيانًا في مواضيع خاصة ويتخذ تدابير تتناول الافراد بالقانون الذي يسته

ومن المعلوم ان القانون الوضعي يُقرَ أن مثل هذا التصرف لاينقص من قوة القانون لاته لا عبرة الفلروف التي اوجبت اتخاذ هذه التدابير التي تتناول مجموعة فردية

نقول ذلك اعتباداعلى اجتهاد حديث صدرعن مجلس الشوسف

الفرتسي في ٧٧ كانون الثاني سنة ١٩٥٠ بقضية المسمس دوكاس. وعلى كل مجب ان نفرق دوماً بين العمل التشريمي الذي هسو محكم الضرورة عام وبين العمل الاداري الذي هو بعامل الضرورة امنا خاص.

وبحسب تعبير Carré de Malberg هناك عمل منوضع المشترع وضع اساسا كبدأ عام وعمل السلطة التنفيذية يدور حسول تطبيق هذا المبدأ ايتناول على الاكثر حالات فردية وقد اطلق على هذه النظرية التي نادى بها السالم المذكور بمثال مشره في مجلة سيرى عام ١٩٣٣ نظرية «مساغة القانون على درجات» .

بقي علينا الانعرف الفارق بين الادارة والقضاء . ونتسائل فورا فيا اذا كان العمل القضائي يستوجب دوماً طرح تراع والفصل فيه كلا " ان فكرة طرح النزاع وقصله لا تسرى الاعلى ما يطلق عليه لفظة النزاع Contentions دون لفظة القضاء Maridiction فهناك أقضية ليس لهما طابع النزاع كالمراقبة الالزامية التي يجريها ديوان الهاسبة الناء تنقيقه في حسابات الحاسبين العموميين وهي المراقبة التي يارسها الديوان عفوا ومباشرة دون ان يكون الحساب منازعا فيه بحد ذاته وراجع ميرعوند Mirimonde, la Cour dos comptes فالوظيقة القضائية اذا كانت متحققة لا يمكن تعريفها الا باتهما دعوى لتقرير الحق بصورة رسمية وتأييده رسميا باسم المولة مع تعيين القانون المقطة المطروحة لاجل تطبيقه في القضية المعروضة (داجم

يونارد؟ مقال بسيري لمام ١٩٣٣ ؟ هرو : مؤلفه عن المعل القضافي لبام ١٩٤٩ »

فاذا عرفنا المهمة القضائية او الوظيفة القضائية بما تقدم قانتا برى ان الحاكم مين Administrateum قد خولهم القانون لربسط النزاع ان يصدروا قرارا يتخذونه بالاستناد الى نص قانوني .

ويريد القائلون بالفكرة المادية ان يقرروا ان ليس هنالك وظيفة ادارية قائمة بدارية قائمة بدارية قائمة بداتها عكن تمييزها عن الوظيفة التشريعية او القضائية بالرجوع الى كل عمل وتحليله لان الادارة كما سبق كما سلطة وضع القرارات ذات الطابع العام وهذه القرارات لها مفعول القانون كما ان لحسكام الادارة ان يصدروا قرارات يوافقون فيها على الطلبات الموجهة اليهم او يرفضونها اذا خالفت نصا قانونيا سابقاً

هذا هو المفهوم المادي للوظيفة الادارية ويقابله المفهوم النظامي A Notion organique للادارة وهو المذهب الاول الذي اشار السه «قالن» في مد هذا البحث .

ان الادارة بحسب الفكرة النظامية تعنني قبل كل شيء آخر النظام > ولا تعني النشاط او الممل ، فلا يمكن القول ان الحاكمين هم الذين يقومون بطائفة من الاعال الحصورة بهم دون سواهم بمل يجب ان يقال ان الادارة هي النشاط الذي يقوم بسه الحاكمون ، بمنى ان هذا المذهب يمنى بالتنظيم والممل ولايفرد احدهما عن الاخر ، ولا يخفى ان المفهوم التنظيمي للادارة

يقوم على اللولة والمحافظة والمؤسسات العامة ونشاطها •

وختامها غسن الاشارة هنا الى التفرقية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية · فالسلطة التنفيذية من حكومة وادارات تتصف بالنسبة للشقرع بأن مهتما تحقيق رغبات: هذا الاخير عن طريق تنفيذ القانون الموضوع ·

اما الحكام الاداريون والقضاة فيمكن انجاد تفرقة عملية بينهم، فالحاكم الاداريون والقضاة فيمكن انجاد بفئة المسترعين والا فالحادة عن المشترع دون القضاة وهو لا يعمل الالتنفيذ القوانين الصادرة عن المشترع دون انتكون لقراراته قوة القضية الحكمة.

مهذا ما اشار اليه Fr. Feiner في كتابه « المبادى و العامة للقانون الاداري الالماني » (س١٧) وقد تأيد هذا الرأي بقرارين اصدوها بملس شورى الدولة الفرنسي في ١٦ مارس عام ١٩٤٦ و ٢٩ تشرين الثاني سنة ١٩٤٦ جساء غيهما : ان القرار الاداري حتى ولو تصرمت آجال المراجعة بشأنه ليس له قوة القضية المحكمة على الجيم .

ولا يُغفي أن الحكم القضائي متى انبرم كانت لدقوة القضية المحكمة التي تعبر حجة على الناس كافة خلافاً فقرار الإداري.

وبهذ الاسلوب امكتنا ان نعرف القانون الاداري تعريفا صعيعا على الوجه الاتي :

القانون الاداري هو بحوعة القواعد التي تسود نشاط السيال
 السوميين عدا المشترعين والقضاة " التي تحدد مدى سلطانهم وحدومه

سواه بالنسبة المناكمة او بالنسبة الكل منهم تجاه الاخراء

على ان هنالك تعريفها آخر القانون الاعادي يمكن تلفيسه عبلى الهيمة التي يهيبها تبين الهيمة التي يهيبها تبين مشوق الاشخاص العموميين والواجبات المغروضة على الحكوميين مستعقمة المسلمة المستخطعة الماين المستحفظة الماينة المستحفظة الماينة المستحفظة الماينة الستعين الحاجات العامة ،

ويجد بنا أن نقرو على سبيل التوسع ان غنكرة المهافق العلمة Services Publica قد تنكون: اساساً لتعويف القانون الإداري (1) إنما مجيد أن يستثنى منها المرافق التشريسية والمرافق القعنائية.

وعلى هذا الاساس مكن تعريف القانون الاداري هكذا:

« القانون الاداري هو احد فروعالقانون العام اللناخيل_{ي (}*) الذي يشتمل على قواعد خاصة للتنظيم والعمل [،] تدار بجوجبها. المصالح العامة

(4) فيسرفون القلتون الاداري ياته قانون المزافق العامة ، لما وهلاند: فيعرف القلتون الاطري بلتمصوحة التواحد المعاقبيتيني المسالح الطنة وتشاطها وبعلاقات مندا لمسالح بالافراد (ص)! (طبعة ١٠) فالقانون الاداري لمصلة اذاً بالدولة و بعلاهها بالافزاد

(۱) القانون الاهاري هو احد فروع القانون العام الداخل لانه يحقق المتلفسم المشتركة . Collectif ، وهو بذلك يختلف عن القانون الخاص الذي يقتصر عسل معالجة المتلفم الخلصة بين الافراد .

فالقانون الاداري يعد من فروع القانون العام لان الادارة هي جهاز" حكومي والقانون العام هز قانون الدو Standerochy) والقانون الاداري هو احتفرو حالقائون العام الداعلي لان القانون العام الحارجي او الدولي ، هو مجموعة القواهد القانونية التي يمكن تطبيقها، على العول يغلاقاتها قبها بينها .

أما القانون الغام الداخل فهو احدُ فروع القانون العامالذي يعنى بتظام وشدات

المختلفة التي تجمعت في ادادات الدولة او التي هي خاصمة لها وتؤلف بمجموعها مايطلق عليه عادة اسم الشخص العام » •

ويظهر أن « برتلمي بحيل إلى المذهب النظامي أكثر من المذهب المادي فهو يقرد بكتابه عن المانت الادادي (ص ٩ طبعة ١٩٣٣) بأن يجوعة المرافق العامسة أذا نظر اليها من ناحية تنظيمها ونشاطها وصلاحياتها تؤلف ما يبوعنه بالإدادة .

والواقع أن القانون الاداري بجوعة من السلطات والموظفين والانظمة 'وتقوم هذه السلطات مع الموظفين بدافع مـن السلطات السياسية بتأمين الحاجات العامة عن طريق تدخل الدولة العصرية في الشيئ ن العامة (1) .

فالقانون الأداري يشتمل على:

ا مد تداعة التنظيم الاداري البلاد لان الادارة بالواقع تطهر امامنا كمجموعة من السلطات والهيئات و فهنائك السلطة المزكزية والسلطات الحلية التي منها الجافظون وقوام المقام والحالس العمومية اللولة بعلاقاتها مع المواطنين او الافراد او المحموعات المقيمة ضمس اداضيها فالقانون الاداري اذا يهم بهذه العلاقات ، ولاجل اداء مهمته ذات النفسع العام تكون له الصلة اليومية مع الافراد والجاعات الموجودة في تطاق الدوات المصدد و Gur Bebbyre. من المتحدد و Gur Bebbyre. من المتحدد و Gur Bebbyre.

ولا يخفى ان القانون العام الداخلي يقسم الى قانون دستوري وقانون اداري وقد نفر ع عن هذا قانون اصبح مستقلا عنه وهو ۵ التشريع المالي ۽ . (١) ان نشاط الدولة في النظام الديمقراطي قد امتدالى تنظيم الحياة الاجتماعية والحجالس البلدية والمستات التي وكل اليها ادارة المرافق العامة المتمددة المدولة كالتعليم العام والمشاريع العمرمية الصناعية او التجارية وسواها. وقد امتدكما هو مشاهد تدسل الدولة العصرية في الحقل المخصص المنشاط الغردي في التحارة والصناعة.

ولم تقف عند حدود ما اشرة فقد عمدت من ناحية اخرى الى تنظيم المهن الحرة وهذا التدخل ارادت به الدولة مراعباة التطورات الحديثة في الصناعة والتجارة مع ما تبعه من تطور الافكار -

ولا يعني تدخل الدولة المساس بحقوق الافراد وحرياتهم الاصلية فحسن المقرد عدم جواز تضعية - «توق الفرد من اجل حقوق الجماعة بل مجب صيانة الحريات وحقوق الافراد في حدود الصالح العام (واجع النده فوبادير القانون الاداري ص١١ طبعة ١٩٥٣ وبولدويز ٬ مسؤولية السلطة العامة عام ١٩٣٨ ٬

٧ — النشاط الاداري و الادارة Administration اذا كانت المحمد الاولى «نظاماً »في إيضاً نشاط وهذا النشاط او الممل هو الذي في شتى مظاهرها فاحذت الدول تطبق اساليب المذهب الاشتراكي بتشريعات خرجت بها عن المذهب الفردي الذي يحصر وظيفة الدولة في سلامة الشعب ورد الاعتداء في الخارج عنه والسهر على الامن والنظام والقضاء.

فنجد مثلا أن الدولة ُعنيت باصدار تشريعات خاصة لتنظيم العلاقة بين العال وارباب العمل وتعويضهم عن حوادث العمل وامراض المهنة .

كما وانها تُعنيت بعض الرواتب العجزة والعاطلين وبدأت توسم بعض الصناعات الكبيرة والمراء المنارعات الحكومية وتنوعت المرافق العامة.

يلقع بالمنظمة الادارية فتؤمن مصالح الجهور . (١)

. فالقانون الاداري يمالج السمل القانوني فلادارة الذي عبرنا عنــــه بالمشاطا الاداري .

وبذلك يتناول القانون الاداري في مباحثه النظرية المامة الاهمال الاداري الذي يختص بنظر المازعات المتافة مين الأداري الذي يختص بنظر المازعات التافة مين الأدارة والافراد .

فالافراد قد يكونون منتفين من عمل قانوني تقوم بـ الادارة كتعهدها بنسليم شي٠ لهــم او قيامها بممل معين وعندئذ تظهر نظرية الاستضادة من المسالح العامة .

Théorie de l'utilisation des services publics

وقد يتعهد الأفراد بتوريد شيء للادارة او الاشتراك في عمل من اعالها وعندئذ تنبثق نظرية المقود الإدارية (^{۷)}

Théorie des contracts administratife

اما اذاكان المواطنون هدفاً لممل غير مشروع صادر عن موظفي السلطة الإدارية فمندئذ تطبق نظرية المسؤولية الادارية .

Théorie de la responsabilité administrative

٣ ــ طرق العمل التي تتولالها الادارة بواسطة الموظفيين
 العموميين والعال الاداريين.

(١) وللقاء سبق تشاتا أن من التعاويسف المروفة للقانون الاداري التعريف الذي يطلق على القانون الاداري بأنه القواعد التي لما الصدارة في النظام الاداري وخطاط المرافق العامة.

· · (۲) راچع : دويز ودبيبر ص ۷ .

كها تتناول مباحث القانون الاداري، الاملاك المامة التي تملكها الدولة والاموال التي تستمملها ايضا والتي يطلق عليها اسم الامسوال Biens administratifs . الإدارية

٤ ـ إن دراسة القانون الاداري تحتوي ايضاً على موضوع القضاء الإداري او الم اقمة القضائمة .

وسنرى ان الدعاوي الناشئة عن العمل الأداري يحكم بها في لبسنان قضاة بتبعون نظاماً خاصاً ومحكمة اداربة خاصة بتألف منها القضاء الاداري تسمى علس الشورى مثمان دراسة نظام الحاكم الادارية وصلاحياتها وطرق المراجعة لديها هو مما يعنى به عناية خاصة القانون الأداري .

هذا هو مدى القانون الاداري وما يشتمل عليه من المباحث التي تتلخص مان القانون الأداري منى اولا بدراسة النظام الاداري من سلطة مركزية وسلطات محلية على اختلاف انواعها وثانيا بدراسة العمل الاداري وما يترتب عليه منحقوق للافرادتجاء الدولة (الادارة)، حسب التفصيل الذي ذكرناه ، وثالثا يبحث عن آلات الادارة التي تعمل في الحقيل الاداري واي الموظفين المموميين والعال الاداريين . واخيراً عن المنازعات التي تتولد بين الادارة والافراد وطرق المراجعة لها والقضاة الذين ينظرون فيها والمحاكم ذات الصلاحية لرؤنتها .

ولملنا بذلك قد بسطنا البحث وسهلناه بصورة اصبح من السهولة استبانته ومعرفته .

فلترجع بمد هذا الى ممالجة تدريف القانون الاداري الذي اوردناه

في اول هذا الفصل لنعرف هل ان هذا التعريف مطلق او أنه يعتبع نسبيا لملاقته بفروع القانون العام الداخلي الاخرى .

٢ _ تعریف الخافون، الاداري نسي :

لقد عرفنا القانون الاداري وقلنا أنه احد فروع القانون الدام الداخلي الذي يحتوي على نظام الادارة وعلى النشاط الاداري من انظمة وموظفين وهو تعريف حديث ، فاذا كان هذا التعريف ملل وجامعا مانعا ، الا أن هذا لا يعني أنه يبعد عن بقية فروع القانون المام الداخلي الاخرى ، كالقانون المستوري والتعريم المائي ، فهو تعريف لا يجعله مستقلا كل الاستقلال عن سواه من فروع القانون الدام (١) فليس هنالك حدود مستقرة ثابتة بين القانون الاداري وبين القانونالاستوري (١) فعراسة السلطة التنفيذية تدخل في نطاق القانون

(٧) على أن البخر أيعلى مثلا لمهمة القانون الاداري يوضعه المثل الآتي :

⁽¹⁾ يعتبر البعض أن القانون المستوري هو الفرع فو الاهمية في القانون العام الداخلي وبيني نطريته على ان القانون العستوري يعنى بنظام ونشاط السلطات العامة وهو بذلك يعد قانون الحاكمين . وهو يهتم بدراسة نظام الحكم بما تؤديه هذه الكلمة من معنى ، فيحدد الحطوط الكبرى للارشاد السياسي ، فيمين للدولة طريقاً المعامة من معنى الحيدة في طريقاً المعاني عليه . فهل نشهر الحرب مثلا او نيقي على الحياد ، وهل نطبق نظام التعليم الحاني او العاني . وهل تأخذ بالتأمين الاجتماعي ؟ كل هسلمه الخطوط الرئيسية يؤديها الحاكمون القاعون على الحكم ، الذين يقومون بتأمين الحاجسات العامة للدولة ، ويذلك يجعل هذا البعض القانون الاداري بالمرتبة التانية بالنسبسة القانون الاستوري لان هذا بنظرهم ينفذ الخطط التي اقرها رجال الحكم (راجع دور ص ٢)

اللستودي الذي يعنى بتبيان النظام السام لحكومة البلاد وتدخسل ايضسا في نطساق القانسون الادادي لان هبسآت الحكومسة موضوعة عبلى دأس التنظيم الاداري البلاد أيضاً .

ويستخلص من كل هذا انه يوجد اندماج بـين فرعي القانون الدستوري والاداري لا يمكن تلافيه وان تحديد النظام الحكومي وتعيينه يدخل في احدها كما يدخل في نطاق الاخر.

واما اذا رجعنا الى النشاط الحكومي فاذا كان باستطاعتنا وضع حد فاصل بين وجهة النظر السياسية لهذا النشاط التي تسخل في القانون الهستوري وبين النظرة الادارية التي تخص بالقانون الاداري فان هذا الفارق ليس تأبنا واتا تحكمياً كما سنرى في بحث «وظيفة الادارة» وما اطلق عليه «وظيفة الحكومة» فان جميع المحاولات التفرقة بين هاتين الوظيفتين قد باحث بالفشل و واننا نشير الى مثل واحد للدلالة على عدم صحة هذه الحاولة ، هو ان السلطة التنظيمية Pouvoir Réglementaire

اذا افر" رجالُ الحكم التعليم الحجاني الالزامى ، فان العنايسة بتسميسة المعلمين وتهيئة الامكنة الصالحة وشراء الادوات المدرسية الفيرورية تنفيذاً لخطة الحكومة يدخل في نطاق الفانون الاداري ، اما افرار التعليم المجاني الالزامي فهو عمسل رئيسي يرجع الى الفانون العستوري .

وُلاَ يَخْفَى ان الادارة كياتنكن من اداء مهمتهاضمن نطاق النظام المقرو لا ^ثبد . لها من الاستمانة بالمسالح والمؤسسات ذات الفعم العام التي تديرها ، ومن هنا تنطلق الوظيفة الادارية ، اما الوظيفة النستورية فهمتها اقرار وجهة العمل ، الذي يعود تضيفه للادارة . للحكومة يشملها مموضوع القانون الاداري كما يشملها القانون الداري والمستوري. وقد كان فصل القانون المستوري عن القانون الاداري موضع نقد شديد من الملامة جعز (١) Jeae: Principes generux du droit معن الملامة جعز (١) adm.

وهو بنظره لم يكن الا مبعث الضرى ويرى ان ادخال ما يعد سياسيا عضا بالقانون المستوريلا قيمة عملية قانونية له بالنسبة القائمين بالحكم وبالموظفين كالتمييز بين فرعي القانون العام المستوري والادادي لافائدة منه وقيمته وهمية اذا لم قضع فواصل تابتة بينها .

وقد حاول البعض ان يجد تفرقة بين القانون المستوري والقانون الاحدة الاداري بالرجوع الى مما يجتويه هذان القانونان. الا ان الاحدة بهذا المبدأ متمذر لان القوانين المستورية تحتوي عادة عملى نصوص لا خلاف بانها تتعلق بجاحث القانون الاداري (انظر على سبيل المثال النقصل الماشر من المستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ المتعلق بالمجموعات الاقليمية) ولان النصوص المستورية تترك دائما للمشترع العادي المناية باكمال مسائل عديدة تتعلق بالسلطات العامة ونضرب على سبيل المشال النظام الانتخابي لانتخاب اعضاء المجلس النيابي، فان قانون الانتخاب اعضاء المجلس النيابي، فان قانون اللستور اللستور الله من المعر احدى وعشرين سنة اللبناني « ان لكل مواطن لبناني بلغ من العمر احدى وعشرين سنة كامة حقاً في ان يكون ناخباً على ان تتوفر فيه الشروط المطاوبة

بمقتضى قانون الانتخاب · .

بقي علينا أن نبين أنه بالرغم من الصلات الناغة بين النانون الأدادي والدستوري فاننا نرى ضرورة الابقاء على فصل هذي القانونين ودر استها دراسة مستقلة كما هو العمل في الجامعات الاوروبية الكبرى.

٣ _ فصل بيض الموادعين الخائود، الاداري :

ان دراسة بعض المصالح العامة قد فصلت عن القانون الاداري وبوجه خاص في المدراسة العصرية الحالية كما نرى ذلك ظاهر أفي النظام المالي للدولة فانه يؤلف فرعا خاصا من فروع القانون العام الداخلي يطلق عليه اسم « التشريع المالي » .

ان فصل التشريع المالي عن القانون الاداري هـو بنظر بعض المؤلفين نوع من استقلال القانون المالي ، استقلالا يتبح ان يدوس ياستقلال دراسة علميـة صرفة ، وعلى رأس القائلين في ذلـك هـو تروتاباس Trotabas بوجزه في علم التشريع المالي .

وغين مع ذلك زى ان هذا الفصل هو نسبي ايضاً فهنالك مواضيع مشتركة يعالجها القانون الاداري والقانون المسالي كالميزانيات المحلية مثلا كما ان هنائك لُمّعة بين القانون الدستوري والتشريس المالي العام ونعطى على ذلك مثلا ونظرية ميزانية الدولة .

ل الصعوت بين اخافره الدستوري واخافزهالاداري : وهي كثيرة
 ومن غير المستطاع الفصل بينها فصلا ناما متلقا

فالقانو بالاداري كمل القانون المستوري فيمض مواضعه فالسلطة

التنفيذية (رئيس الدولة والوزراء) هي موضع داسة مشتر كةبين هذين القانونين .

قالوزير هو نمن يمارسون سلطــة الحكم اي السلطة السياسية في الدولة وهو في الوقت نفسه الرئيس الاداري الاعلى في وزارته .

لذلك نجد التواعد المتعلقة بنشاط الوذير بعضها يتعصـل بالقانون الاداري والبعض الاخر بالقانون المستوري .

ومــن البديهي ان الحد الفاصل بــين احكام القانون الدستووي واحكام القانون الاداري المتعلق بنشاط الوزير هو حد غير دقيق .

ومثل ذلك القول صحيح ايضاً بالنسبة للحد الفاصل بسين احكام القانون المالي وبين مزاولة رجال الحكم (السلطة السياسية) سلطتهم في الشؤون المالية (١).

🛭 __ استثيول اخائون الاداري ا

لا يجوز ان نمر بهذا البحث دونان نبين ان هنائك استقلالا فعلم القانون المام و المناف المتقلالا هي مستقلة عن مبادي القانون العام و زى نظريات القانون الحاص تختلف عن نظريات القانون السام فاذا وجعنا الى نظرية الاشخاص بالقانون الحاص نشاهد ان هذه النظرية قد وضعت لدراسة العلاقات العائلية بين الافراد و هي غير معروفة بناتا بالقانون الادادي و فالقانون الادادي

¹⁾ Vedel, Droit constitutionnel P. 6.

لا يعترف الاعلى الاشخاص المعنوية دون الاشخاص الحقيقيين فلا يوجد في القانون الاداري بحث لفقدان الاهلية واغا نجد ان هنالك مراقبة من الدولة على الاشخاص الادارية الاخرى التي يطلق عليها عبازا مصطلح « الوصاية الادارية ».

ولا يخفي ان نظرية الملكية الحاصة للدولة قد اصابها تغيير هـام حتى اصبحت نوعا من الملكية العامة التي تدخل في مباحث القانون الإدارى.

وهنالك اختلاف جوهري بين نظرية المقود الحاصة التي يتناولها قانون الموجبات والمقود وبين نظرية المقود الادارية .

ولا يخفي ان نظرية المقود الفردية مبنية على اساس مساواة المتعاقدين وعلى منع احد المتعاقدين وعلى منع احد المتعاقدين من ان يفسخ من تلقاء ذاته المقد بل يجب ان يلبأ الى القاضي الذي يأمر بالفسخ او يمنح مهلة للمديون عند تأخره عن التنفيذ وهي امور تختلف عن القواعد الى اقرها القانون الاداري .

فالقانون الاداري يجتوي على نظريات مقتبسة من القانون العام لازى شبيهاً لما في القانون الحاص لانها تختص بالشخصية العاصة للدولة كالنظريات التي تدورحول سلطات الحاكمين بالنسبة للمحكومين والسلطات التنظيمية المحرف بها للادارة وسلطة تنفيذ القرارات الإدارية .

كمان المسؤولية الادارية لها طابسع خاص تختلف عن قواعمه

المسؤولية في القانون · الحاص هي التساؤل عن سبب منيخ الدولـة هذه الميزات التي لا نرى لما مثيلا في القانون الحاس ·

ان الجواب على ذلك سهل للناية فالدولة تقوم باعمالها مدفوعـة بالصالح السام والصالح العام يجب أن لاتتف بوجهه اية صعوبة عمليــة ففكرة النفع إلعام هي المحور الذي يدور حوله القانون الاداري .

فنجد القانون اللستوري بعالج موضوع «حريات الافراد» كحرية الصحافة وحرية الاجتماع وحرية الملكية اما القانون الاداري فتجده يتولى بيان الحدود التي يجب على الافراد مراعاتها والمسائل التفصيلية المتعلقة بمارسة تلك الحريات.

كما ان ثمة بعضا من المبادى و القانونية نجدها متهاثلة او مترابطة بين هذين القانونين كمبدأ فصل السلطات ومبدأ سيادة القانون وحدود سلطان الدولة على الافراد وحريات الافراد .

كا ان ثة موضوعا هاما مشتركا بين هذي الملين هدو موضوع المراسيم العامة على ان مابين هذي القانونين من مواضيع الاتصال يجب ان لايوحي لنا ان ليس هنالك ثرة في فصل هذي القانونين ودراستها منفصلين . فان فصل كل قانون جمل له كيانا خاصاً واتاح لكل منهاان يكون علم مستقلا تمالج مواضيعه ممالجة مفصلة دقيقة فاذا كان نشاط السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ، والوزراة) موضوعا مشتركا بين هذي العلين كما قلنا الا ان كلا منها يمالج ذلك المدوضوع مسن ناحية خاصة

فالقاتون الدستوري يعنى بدراسة نشاط السلطة التنفيذية مسن ناحية وظيفتها الحكومية Fonction gouvernemantale اماالقانون الاداري فهواتنا يعنى بدراسة نشاط السلطة التنفيذية من ناحية وظيفتها الادارية Sonction Administrative فالاعمال الحكومية (النشاط الحكومي) كدعوة البرامان اللاجتماع وتأجيل البرامان وحق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وعقد الماهدات واعلان الحرب تفلب عليها الصبغة السياسية ولذلك يطلق عليها دوكي Dugmit الاعمال الساسية (ا)

اما الاعمال الادارية في التي تصدر عن السلطة التنفيذية وهي اما انتكون بصورة اوامر وقرارات فردية مثل القرار بتميين أوعزل موظف اوالقرار الصادر بجنح اورفض اعطا ورخصة صيدلية اوسلاح. واما انتصدر تلك الاعمال الادارية في صورة قرارات عامقوهي يطلق عليها «المراسيم »ولها انواع عديدة سيأتي بيا نها في مكانه من هذا الكتاب

فالأعمال الحسكومية لاتخضع لرقابة القضاء فليس لشخص ان يحاسبها لمدم تقديمها قانوناً بشأن معين اوسعبها قانونا قدمته للبرلمان والرقيب على هذه الاعمال هو الامة والمجلس النيابي .

اما الاعمال الادارية ، فتخضع لرقابة القضاء فاذا أضلت بحقوق النير كانت مخالفة للقانون وكان لمجلس الدولة ان يحكم بالتمويض

(١) مطول القانو الدستوري طبعه ٢ ص ٧٤٠ وجزء ٢ ص ١٨٠ :

لن اصامه ضرر كما سيأتى تقصيل ذلك فى مكانه من هذا الكتاب الضاً ؟

وهناك تفرقه بين الاعمال الحسكومية الاعمال الادارية قال بها العلامية (بارتلمي Berthelomy فقد قرر ان الحسكومة المجا تقدوم رالادارة العليا للشؤون العامة

أما الادارة فتقوم بتنفيذ تلك المبادى. والاتجاهات من التاحية المملية وبالسير على مقتضاها في جميع الشؤن التفصيلية التي تتعلق بسير الممالج الممومية

٣_ وحدة المثانوق العسام

ان الصلات التي اثبتناوجودها بين فروع القانون العام الداخلي والتي اثبتت على ان طابع التغريق بينها هـونسيي غير مطلق جسلت تعريفالقانون الاداري من الصعوبة بمكان

والهَا علينا في كل الاحوال ان ُّيبقى في اذهاننا ان فروع القانون العام تعالج دائماً مبادئ ^أيَّعامة واحيانا •واضيع مشتركة •

فالقانون العام يرتكز على مبادى. مشتركة بفروعه المختلفة العملاته بالدولة ويوصف انهذه بمثلة الصالح العام.

وسنرى في فصولنا الآكّية انالعاماً بيستعملون مصطلعات قضائية مشتركة في فروع القانون العام .

٧_ المَانُولِ، الاداري يومقُ مُحوعةٌ من المُواعد العلم.

رأينا تعريف القانون الاداري من الوجهة العلية صعبا واشرنا الى

مصدر الصعوبة في البحث السابق .

والآن نمود الى تعريف القانون الاداري من وجهة احتوائ. على القواعد القانونية .

يمكن تعريف القانون الاداري بالمنى الواسع بانه القانون الذي يشتمل على القواعد القانونية التي يمكن تطبيقها على الادارة سواء على نظامها او نشاطها وبالاخص بعلاقتها مع الافراد.

فاخانون الاداري بهذا المعنى كأئه فانوند الادارة

وسنرى فيا بعد ان لبنان اتبع النهج النرنسي فانشأ فضاء خاصاً للادارة تسري عليها قواعد تختلف عسن القواعد المتبعة في القانون الحاص وهذه القواعد تعلقها الحاكم الادادية وبجوعها يؤلف قانونا مستقلا وبهدأ القانون المستقل يجدد تعريف القانون الادادي بمناه الحاس .

وان هذه القواعد الحاصة التي تطبق على الادارة ليست هـي الوحيدة فينالك قسم كبير من قواعد القانون الحاص تخضع له الادارة عمر فق الحدوثة الحاكم العادية بالقدر الذي منحة القانون لها من الاختصاص. وخلاصة هذا البحث ان القانون الاداري اذا فهم بانه مجموعة من القواعد القانونية عكن تعريفه امابالمني الواسع بالنسبة الى الاشخاص الذين يلتزمون باحكامه من إدارات ومصالح او بالمني الضيق بحا يحتويه من القواعد التي تتحشى عليها الحاكم الادارية والتي تختلف عن القواعد الحاصة المروفة بالقانون الحاص.

النعشل الشكاف

الصياغة اخانونية للقانون الاداري

la technique juridique de droit administratif

القانون يشتمل حسب مذهب جيني «Geny» على عنصر تن:
العر والصياغة .

فالم Sience بالمنى الواسع هو المادة التي يستخلصها العقل من طبيعة الروابط الاجتاعية المتطورة مستهديا بمثل اعلى ينير طريق. فالمر الذي يريده «جنى» هو المادة والجوهر .

والصياغة techinque هي القالب الذي تصاغ فيه هذه المادة حتى تصبح قاطة للتطبيق العملي •

فالصياغة هي الشكل والصورة (١)

وغن هنا في الصياغة القانونية ئفرع القانون الأدادي نتبسع الصياغة القانونية التي اوضها السلامة دو كي Duguit ومدرسته لأن الاركان التي بنى عليها * دوكي * اصوله اخذبها مؤلفون كثيرون في القانون العام امثال :

Jèse, principes généraux du droit administratif Bonndrd, précis de droit administratif Duez et de Beyer :traité de droit administratif, 1952 Scelle : precis de droit des Geny

⁽۱) چيني Gény ص ۱۷

وهذا الآخير قد طبق اصوله على القانون الدولي اما « تروتاباس» trotalbas : précis de Science et législation Finaucières

فقد سار عليها في التشريع المالي. نم اننا نأخذ بمدرمة « دوكي » وان خالفه فيها بعض العلماء المدنيين الشهيرين (١) لانه يجب علينا ان نأخذ بأصول غيرمتتصره على القانون الاداري بل يمكن الاعتباد عليها بسكل فرع من فروع القانون .

هذا وان الارا التي ذهب اليها Dugmit لم يأخذ بجبموعها الذين اتبعوا مذهبه الا ان هذا لا ينقص بالصياغة القانونية وباركانها الجوهرية التي اعتمد عليها « دوكي » والتي ستبقى مرجما يستضا ، بها في النظرية العامة القاندن .

٨ الاركاد، الجوهرية المصياف المانونية

les éléments, ementieles de la techinque juridique .

لا بد من الاشارة اولا الى ان الصياغة القانونية المادية ترمي الى

⁽¹⁾ Juillot de la mandière, cours élémantaire de droit civil, 11éd. وثبب الإشارة الى ان الفضل الاول لاستقلال القانون العام، وتبين حدوده وصباعته برجع الى العلامه (دوكي) بمؤلفاته الشهيرة التي وضعها ككتابه الدولة بمجلديه وكتابه عن القانون الدمتوري الذي اوضح فيه آرامه وافكاره بالطبعسة الثالثة التي صدرت عام ١٩٢٨ وسد ذلك يأتي في المرتبة الثانية عالم M. Jene طبق مبدىء دوكي وصياعته في القانون الاداري ، وقد خصص هذا المؤلف جزءاً كاملا الصياغة القانونية في الطبعة الثالثة الواقعة الشهير عن المبادى العامسة القانون الادارين في طلعتهم دويز ، عوقه الحديث عن القانون الاداري - طبعة ١٩٥٧ والاستاذ Rolland في طبعائسه المتوالية لموجود هسين القانون الاداري والمبيد Rolland في موجود هسين القانون

استقرار التمامل حتى تكون القاعدة صالحة التطبيق المسملي .

قال كن الجوهري الصياغة القانونيسة يُمسى بتحليل الاصول القانونيةوالنشاط القانونيفالاصول القانونية تتألف من مجموعة القواعد التي تسود الوسط الاجتهاعي والحالة القانونيسة التسي يكتسبها الأفراد فيه .

اما النشاط القانوني فيتكون من قيام الاشخاص باعمال مادية وبنوع خاص قانونية ينتج عنها اثر قانوني وهذا الاثر اما ان ينشأ في احداث او تمديل او الغاء قاعدة القانون او الجزاآت القانونية المفروضة ولا بدلنا من تحليل هذه الاركان الجوهرية التي أجملناها بالكلام عن القواعد القانونية والوضع القانوني والنشاط القانوني •

١ ــ النواعد الخالو لندُّ

 - تعريف القاعدة القانونية : لا يخفى اولا أن الثانون هو بجوحة من القواعد التي تلزم المولة وتلزم الفرد والتاعدة لها بميزان "العمومية والنظام" فالقانون عام بطبيعته منظم بوظيفته -

اما انه عام فمنى ذلك انه لا يوشع لعمل واحسد معين او لشخص واحد بالذات ⁽¹⁾ فالقاعدة التانونية تتصف بطبيعتها المجردة والعاصة غير الغرفية وهى تتألف من قيود ذات طابع عام •

وهي صيغة بريد بها علما القانون الاسس القانونية التي بجب أن تتبها ألحكومات ولا تحيد عنها أو كما يقول البعض مجرد عمل تشريعي عالشابط أن تكون القاعدة عامة لا تقتصر على حالة مبينة أو على

شخص الذات (٢).

اذلك كان الشبه قريباً بين القواعد القانونية والقوانيين الطبيعية والجامع بينها هو النظام الا ان هنالك فرقاً جوهرياً بينها فالقواعد القانونية تطاع عن شعود وادادة اما القوانين الطبيعية فتطبعها الظواهر الطبيعية لا عن ادادة ولا عن شعود .

١٠ ـــ القاعدة القانونية عند « دوكي » :يستبر « دوكي » زعيم القائلين بمذهب التضامن الاجتهاءي Sodalité sociale من رجال القانون وقد بسط مذهبه بان الانسان يميش في الهتمع وان حاجات وميوله يمشيها في المجتمع فيو مرتبط بافراد المجتمع ارتباط تضامن ينشأ عنه نوعان من التضامن تضامن اشتراك .

Soladirité par similitudo وهو يأتي من اشتراك الناس في حاجات واحدة فيتضامنون جميعاً المحصول عليها كما يجدث بين افراد الاسرة الواحدة وتضامن تقسيم . Soladirité par division dutravail . يأتي من اختلاف الناس في حاجاتهم فيقسم الحمل فيها بينهم ويقوم كل منهم بقسطه القادر عليه ويبادل الاخرى مالهيه بما لديم وهو يجمل هذا

⁽١) وعلى ذلك لا يكون القرار الاداري الصادر باعلان وضع معين قانو نا لاته عجبان تكون القاعدة عاءة اي ان تكون واجبة التطبيق على كل الاعمال التي تنظمها (٧) اذا رأينا قانونا يطبق على شخص واحد كالقانون السلمي ينظم رئاسة الوزارة فلا يعني هذا انه يختص بشخص معين بالذات بل يسرى على كسل من يتولى رئاسة الوزارة فالفرد ينظر اليه بصفته لا بشخصه ،

التضامن بنوعية اساسا للقانون ويرتــب على ذلــك وجود القاعدة القانونية التي يسوغها في العبارة الاتية :

يجب الامتناع عن كل ما يخل بالتضامن الاجتاعي في اية صورة من نوعيه ويجب القيام بكل ما من شأنهان يحقق هذا التضامن وعند «دو كي القانون يقوم على هذه الآاعدة الجوهرية والقانون الموضوع هو تعليق لحذه القاعدة وهي تُلزم الفرد وتُلزم المولة فتلزم الفرد لان كل ادادة فردية تقوم على اساس التضامن الاجتماعي وكل ادادة لا تتفق مع التضامن الاجتماعي وكل ادادة لا يكون لها مفدول •

وتلزم الدولة لانها عبرة على عَكين الفرد من انبان كل عمل يحقق التضامن الاجتماعي اساساً لها في الادارة وفي القضاء وفي التشريع .

والتشريع بنوع خاص يجـب ان يكون قانمًا على اساس التضامـن الاجتماعي ومحققا له وعلى ذلك فان القاعدة القانونية عند « دوكي » يجب ان تتوفر فيها الصيغة الاجتماعية والصينة الفردية .

فالصيغة الاجتماعية لم توجد بنظر « دوكي » الا لتنظيم روابسط الشخص بالجشم •

والصيغة الفردية لا بد منها لانهـا لا تطبق ولا يمكن إن تطبق الاعلى الافراد.

والقاعدة القانونية عنده تابتة متغيرة في آن واحد •

فهي تابعة في اساسها متغيرة بتطبيقاتها الختلفة المتنوعة بتفرع

المحيط والجيل •

ويخالف دوكي في دأيه كلسن Kelen صاحب المدرسة النمسوية او مدرسة فينا ·

فبمقتضى هذا المذهب كل امر قانوني وكل واجب يجب العمسل به يؤلف بنظر كلسن قاعدة قانونية سواء اكان عاما او فرديا ·

فاساس العمل الفردي (1) بهذا المفهب كاساس العمل العام تعالف منه قاعدة قانونية ،

ان مذهب كلسن اخذ به عدة مؤلفين فرنسيين حتى بمن اخذوا بمذهب « دركي » كبوئار Bonard في كتابه الثانون الإداري (ص٣٣)

الاً أننا مع غالبية المؤلفين الفرنسيين لا نعتمد على هذا المذهب لان كيان القاعدة القانونيه العام يختلف عن الموجب الغردي فلا يمكن ان يجعل الموجب الفردي من طبيعة واحدة مع القاعدة القانونية .

وبعب أن أوضعنا القاعدة القانونية ومرماهما نتعقل إلى الحالة القانونية أو المركز القانوني للفرد.

٢ _ الحالات المانونية

Les situations juridiques

 ١١ـ التمييزين الحالات العامة او القانونية والحالات الفردية او الشخصية (٧):

 ⁽١) كالعقد الذي يعتبر شريعة المتعاقدين لا يمكنها غالفته تحت طائلة الجزاء
 وهو العطل والفمرر .

²⁾ Duez et Debey Re N : 274

Distinction des situations générales ou légales et des situations individuelles ou suobjectives

يطلق اسم الحالة التانونية La cituation jarihique على مجوعة الحقوق والموجبات التي يمكن للانسان ان يتقلدها ويكون حائزاً عليها . كحالة المالك صاحب حق الملكية وكحالة الدائن صاحب المحق بدينه وكحالة المدين الملزم بواجب الاداء وحالة انقاصر الملزم بالاستحصال على اذن من وليه بكل عقد يريد ان يعقده يحكون ضارا به وكحالة الموظف العمومي الذي له على المدولة حقوق ولها عليه واجبات وهكذا.

والحالات القانونية على نوعين :

ا ــ الحالات الممومية وغير الشخصية والتي تسمى احيانا الحالات الوضعية او النظامية Obojectives on Statuaires وهي السبي تسري احكامها على جميع الافراد الذين هم موضوع هذه الحالات لان مضمونها محدد بصورة عامة بالتوانين او الانظمة وبالنظر لمصدرها هذا فهي تسمى ايضاً بالحالات التانونية Situations Légales او النظامية Réglementaires كحتوق وواحبات المرأة المتزوجة وحقوق وواجبات المرأة المتزوجة وحقوق

وكسلاحيات وواجبات المحافظ التي ورد النص عليها فيالقانون الدام فان هذه الحقوق والواجبات قدنص عليها لتسري عسلى جميع النساء المتزوجات والاولاد القاصرين والحافظين في الدولة ومن اجل ذلك سميت بالحالات القانونية لان مصدرها القانون والممومية لانها تشمل جميع الافراد الذي يدخلون تحت حكمها ولا يقصد منها فرد بعيشه بسل النساء المتزوجات باجمهن والاولاد القاصرين بمجموعهم والحافظين يرمتهم.

فالحالة القانونية العامةهي التي يكتسبها صاحب الحق او الواجب بنص قانوني او نظامي وزيد بالنظام هنا المراسيم والقرادات التي لها صفة عامة عدا التانون.

٧ - الحالات التانونية الفردية او الشخصية (١)

Les situations individuelles ou subjectives

هي التي يختلف حكمها بين شخص وآخر وهي تستبدف شخصاً معينا كمالمة المكاف بالضريبة فان المدين الذي عليه للخزينة يحسدد بالقدر الذي يملكه وهو يختلف عن الدين المفروض عسلى سواه والذي هو اكثر ثرآء منه فان الضريبة تتصاعد بالنسبة الى هذا الاخير.

كذلك التزامات المستأجر المحددة بعقد الايجار تختلف باختلاف المستأجرين وقس على هــذا التزامات المدين تجاه دائنه فان الاتفاق الحطي المعقود بينها يحدد واجبات المدين التي تختلف عن واجبات مدين آخر إلتزم تجاه دائنه بعقد آخر ٠

الحالات المختلطة (٢) قلنا ان الحالات العامة موضوعها عام غير

⁽١) دويز وديير فقرة ٧٧٧ و ٣٧٤ وما يليها

⁽۲) دوير ودبيير ، نقرة ۲۷۸

فردي يشمل العموم الذين يلخلون تحت حكمها والحالة الفردية تتناول الغرد موضوع الحالة الفردية .

ونقول الآن أن الحالة الفردية لا تبقى فردية بجردة بل أنها تسرى عليها أحيانا بعض النصوص العمومية والآمرة التي مصدرها القانون وعندند يطلق عليها أسم الحالة المختلطة معندند يطلق عليها أسم الحالة المختلطة المختلطة الحالة الفردية فاننا الحدث القانونية التي فرضها القانون لألزام المدنى بجوجاته الخاصة عن المقد الفردي هي عددة بالقانون بصورة عامة وغير شخصية وهي تحصل دينه فأن القانون قد عين طريقة أقامة اللعوى وطرق التنفيذ بعصورة عامة يستعملها كل دائن بلا تحيز بين دائن وآخر ولهذا مجيت بعدرة الحالة بالحالة المختلطة لان مصدرها وأن كان شخصيا وهو المتعاقد مثلا الآان أن تصوص التانون العامة تسرى عليها فتشترك بذلك بالحالة المثانونية العامة وتستفيد من أحكام هذه الإغيرة .

هذا وان كثرت الحالات المختلطة في بجال انسل فان هذا الامر لا يؤثر في الغائدة العملية من تمييز الحالات القانونية الى عامة وفردية ضمن نطاق الحالات المختلطة لان طبيحة وملابسات كل مسن الحالتين العامة والفردية يوجب ابتاء نوعي هاتين الحالتين منفصلتين .

١٢ - فائمة هذا النبي - انالته ييز بن الحالات القانونية والتردية
 هو جؤه. ي لأنّ نظاما قانونيا خاصا يطبق على كل من هدّين النوعين

وهو ليس بالواقع سوى وليدالمناسبات الناشئة عن تعريف كل منها.

ان الفائدة الاولى من هذا التقسيم تتعلق بجواز اجرا و تعديلات بصورة عامة المحالات القانونية التي اكتسبها اصحاب الحقوق الذين تسرى عليهم احكامها فتعديل الحالات العامة والنير فردية التي تحددت مضامينها بالقوانين والمراسيم يسري مباشرة على اصحاب الحقوق الذين اكتسبوا قبلا هذه الحالات والامر كذلك للاقسام القانونية المحالات المختلطة وعلى هذا الاساس اذا صدر قانون عدل اهلية المرأة المتزوجة فانه يشمل النسا اللواتي تروجن قبلا .

واذا نشرقانون وسع صلاحيات الحافظين فانه يسرى على الحافظين الذين قد عينوا وتقلدوا مناصبهم قبل صدوره .

واذا صدرة انون اصول عدل قانون الحاكات المدنية فانطريقة اقامة المدعود تتبع الاجراآت التي عينها القانون الجديد ولو كان الدين الذي يد تجديد قبل نشر القانون اما الحالات الفردية والشخصية فانها لا تؤثر فيها التعديلات القانونية لان احكامها ليست مستمدة من القانون ولذلك اطلق عليها احيانا عبارة الحالات التي لا تمر. و

وانهذا التقسيم قدنشأ عنه مبدأ على يجل عقدة تطبيق القوانين في الأزمنة قد اطلق عليه قانوناً « مبدأ عدم سريان القانون على الماضي

او عدم رجعية القانون · (١)

هذا ويجب علينا الانتباء الى قضية تعديل الحالات القانونية بنصوص عامة (قوانين ومراسيم جديدة) ووجوب التمييز بعناية بينها دين تعديلها بالطرق الخاصة الفردية .

نقول ذلك لاننا سترى في نظرية المقود الادارية خلافاً لما هو سائد في الشانون الخاص الذي يقتصر نطاقه على المقود المادية أن الحالة الشخصية الناشئة عن عقد يحكن أن تكون موضوعا لتمديلات شخصية وحيدة الطرف Wailsterales من قبل الادارة التي تستطيع أن تضمع شروطا تمدل بها بنود المقد الاداري الذي سبق عقده والاتفاق عليه .

وقد نتسا ال هنا فيا اذا كان المقد الاداري هنا لا يقترب من الحالة التانونية المامة التي تعدل بنصوص قانونية ? ويكننا ان نجيب حلا ان ليس شي - من ذلك هنا لان في ما قررناه لا يوجد تعديل بنص عام ناشي - عن قانون او مرسوم جديد يسرى على حالات مماثلة له واتما يجد تعديل فردي موجه الفريق الثاني المتعاقد مع الدولة من مقتضاه التام التعديل الذي تشترطه الدولة لذا منحه تعويضاً عن هذا التعديل الذي لم يكن مشروطا وقت ققيع المقد الاداري .

 ⁽١) انظر في هذا الموضوع المقال التيم الذي عقده L. Trotabes هريظاً
 المعروف بالسسم Roubier المعروف بالسسم Roubier المعروف بالسسم المعروف المع

 ان الانظمة القانونية التي تُحترم الحالات العامسة والفردية تحتوي ايضا عسلى فروق اخرى سنراها في مجشنا عسن مختلف حالات القانون الادارى.

ونكتفي هنابالاشاره الىانموضوع الحالات العامة محد دبالقانون والمرسوم ولا يمكن ان تكون موضوع مساومات واتفاقات خاصة وقت منحها لصاحب الحق قيها Titalaire

واغا الحالات العامة هي قابلة للتنازل المطلق ثم ان التمييز بسين الحالات العامة والفردية له شأن في نظرية القضاء الاداري Cantematicux الحالات مطالك فرق في اثر قوة القضيسة المحكمة بالحالات العامة فان هذا الاثر بالاولى نسبي لا يتدى فريقي الحدى وفي الثانية مطلق عام.

قلنا أن التميز بين الحالة القانونية والحالة الفردية هو تمييز رئيسي وقلنا أن من نتائج هذا التمييز بين الحالتين أن تمديل الحالة القانونية المام يطبق راسا أما تمديل الحالة الفردية فليس له أثر رجمي على الماضي وأغا يتم على المستقبل أن هذا القول يدعونا لتفصيل البحث على ضوء المط الحديث في هذه النقطة المامة

ا يرى الاستاذ كابيتان في كتاب المدخل لدراسة القانون المدني (١) ان الفكره القائلة بوجوب احترام الحقوق المكتسبة ليستصحيحة الا بالنسبة للماضي لا بالنسبة للمستقبل فاذا رأى المشرع

في وقت ما ان بقاء هذا الحق او ذلك مضر بالنظام الاجتاعي فانسه يستطيع ان يعدل فيه او يصففه واذا ما طبق القاضي القاعدة الجديدة مباشرة على الحقوق التي من هذا النوع والقائمة عند اصداره فانه لا يخالف مبدأ عدم سريان القانون على الماضي ولذلك يجب ترك التمييز مايين الحق المكتسب وعبرد الإمل ووضع المبدأ الآتي:

كل قانون جديد يفترض فيه انه خير من سابقه ولذلك يكون من الطبيمي افتراض ان المشترع اراد ان يخضع لسلطان القانون الجديد الحوادث المستقبلة وكذلك الحوادث الماضية فيا يتعلق بالآثار التي يمكن ان تنتجها في المستقبل ولا يستثنى من ذلك الا الحقوق التي تولدت عن اتفاقات الافراد اذارادة الافراد في هذه الحالة هي القانون ولو طبق القاضي القانون الجديد عالفا قانون المقد فانه سيضيع ثقسة المتعاقدين ويسي الى النظام الاجتماعي ولذلك بجب ان يطبق قانون المقد حق بعد صدور قانون جديد الااذا كان التشريع يحمي مصلحة عامة فانه بسرى على المقود القائمة .

والاول هو القاعدة والثاني هو الاستثناء

والتمييز بين الاژ المباشر والاژ الرجمي نتائج هامة : أ ــ يسرى القانون الجديد بالنسبة للائار المستقبلة بـناء على الاژ

المباشر الذي له.

ب ... ان الاثر الرجمي لا يكون الا بنص صريح خلاف اللاثر المباشر وعليه فقضية استبعاد او استبقاء القانون القديم كما تكون من مسائل السياسة التشريمية التي يستطيع المشرع ان يعطيها من الحلول ما يشاء هي ايضاً مسألة من مسائل القانون الوضمي التي يستطيع المنسد ان يجلها عا يوافق المسلحة .

-- اذا اشتمل مرسوم على اجراآت ذات اثر رجبي قانها تمتير
 باطلة ولا يمكن ان يقال ذلك اذا كان المرسوم يشتمل عسلى اجراآت
 ترمى الى تطبيقها تطبيقا مباشرا على الحالات القائة.

Situations en cours

قالاستاذ «روبيه» يرى ان كل ما يتملق بتكوين او انقضاء حالة قانونية Situation juridiquo ان يتمرض له قانون جديد والا كان ذا اثر رجعي اما الاثار فا تم منها لا يحكن ان يتمرض له القانون الجديد بغير اثر رجعي خلافا للاثار المستقبلة فان القانون الجديد يحكمها بناء على الاثر المباشر ويستشى من ذلك التصرفات القانونية او الاعمال القانونية محكمه فكل مما يتملق بتكوينها وانقمنا فها واقارها الماضية والمستقبلة يظل خاضا القانون القديم ولو

 يشري التشريع الجديد على الماضي اذا كان هذا التشريع من النظام العام حتى ولو لم يتضمن نصا يقضي بذلك على انسه بالنسبة لقوانين النظام العام تصلى التفرقة الاكتة:

اذا كانت قواتين النظام العام متعلقة بمسائل الاحوال الشخصية كازواج والطلاق طبق القانون الجديد .

اما اذا كانت قوانين النظام العام متعلقة بمسائل المعاملات فغي هذه الحالة يفرق بين النصوص التي يقصد مها حاية مصلحة عامة كالقانون الذي يعطي للاوراق النقلية المصرفية سعرا جبريا Cours force فإنها تسري على العقود التي تحت قبل صدوره والتي اشترط فيها على المدن الدفسع بالذهب (١) وبين النصوص المتبرة مسن النظام العام لمصلحة خاصسة كالقانون الذي يجدد سعر الفائدة القانونية الاقصى فانها لا تؤثر في العقود التي تحت قبل صدورها بل تظل خاضمة القانون

ولعلنا فيا سبق اوفينا الموضوع حقه بقد ما يسمح نطاق القانون الادارى .

١٣ ــ التائج المستخلصة من ظرية دوكي في الحق التردي Droit subjectif

سبق أن أشرنـا إلى أن العلامـة دوكي في مذهبـه التضامن الاجتاعي Solidarité occiale قد اسس مذهبـه على وجود المجتمــع (١) وهناك رأى أخر لا يقرن بن قرانين النظام العامالمعلقة بمسائل المعاملات ورى تطبيق النشريع الجديد على العقود القائمة في كل الحالات . باعتباره حقيقة واقعة ويوجود التضامن الاجتباعي بين أفراد المجتمع لأنه لا يستطيع المران يغي بحاجاته إلا في المجتمع فهو يرتبط بأفراد المجتمع إرتباط تضامن وهذا التضامن بنظره حقيقة واقعة علميسة لا مجرد خيال وتصور كيقوم على تضامن الاشتراك باشتراك الناس في حاجات واحدة وتضامن تقسيم "بتقسيم العمل فيا بينهم .

قالنتائج المستخلصة من الوقائع هـذهالتيأوردها السلامة «دوكي» والذي قلنا بأننا آخذون بمدسته يبنى عليها ان التضامن هذا هو اساس القانون لان المجتمع لا يقوم إلا على التضامن

ويستخلص دوكي من الحقائق الواقعة التي قردهـــا نتيجة ايجابية واخرى سلبية •

قالنتيجة ألا بجابيه هي تأكيد وجود القاعدة القانونية D. Objectif فالنتيجة السلبية هي إنكار وجود الحق الفردي وقد مر البحث عن القاعدة القانونية اما انكار العق الفردي فنتناوله مالاسطر الآتية:

يذهب « دوكي » الى ان الفرد ليس له حقوق مستمدة من شخصه من حيث انه انسان بل عليه واجب هو ان يقوم بنصيبه في التضامن الاجتاعي واذا كان له هذا الحق فذلك الحق هو ان يقوم بواجبه في تحقيق هذا التضامن .

فالحرية ليست حقاً ففرد بل هي وظيفة اجتاعية تمكن الفرد من تنمية شخصيته واعداده لتحقيق النضامن الاجتاعي فيجب تقييدها وفقاً لمقتضيات هذه الوظيفة فلا يجوز ان يكون الانسان حرا في ان ينتحر أو يدخل في مبارزة ولا في ان يقوم بألماب خطرة من شأنها ان تعرض حاته المغط .

والملكية كذلكليستحقاً لفرد بلهي وظيفة اجتاعية والملكية الفردية تدوم ما دامت تقوم بوظيفتها الاجتاعية ·

ووظيفة لللكية الفردية في المدنية المحاضرة تحقيق التعامن الاجتاعي اذ أن هذاالتضامن الاجتاعي يقتضي أن يستولي كل عامل على ثمرة عمله وأن يستطيع إدخاره بل وأن يورث عنه وبذلك تتوطد الملكية الفردية وتقوم ينصيها في الانتاج فالمالك ينظر اليهاذن كشخص عليه واجبيقوم في تحقيق التضامن الاجتاعي والملكية وظيفة اجتاعية فاستمالما في غير هذه الوظيفة لا مجوزوتر تب مسؤولية المالكاذا استممل ملكه في الاضرار إلى أو أساء إستمال هذه الملكية و

كذلك لا يجوز لفالك ان يمنع النير من ان يستعمل ملكه فيا لا يتعارض مع الوظيفة الاجتاعية كان يمدالنير اسلاكاً المكهربا فوق أرضه على ان الملكية الفردية باعتبارها وظيفة اجتاعية لا يجوز ان تبقي إلا فى الطروف التي تبررها .

أمــا اذا تنيرت الظروف وتطورت وسائــل الاتتاج واصبحت الفردية لا تقوم بوظيفتها الاجتباعية فانها بنظره يجب ان ترول ⁽¹⁾ هذا

¹⁾ André de fauhadère « truité élém. de droit administratif .\\....

وان احد اتباع مذهب « دوكي » المالم بوظر Bormard بعد ان اعتنق مذهب استاذه أدخل مذهبه في العق الفردي بجددا في النظرية العامة القانون واخذ بالاخص بجفهم العق الفردي بالقانون الاداري وأعطاه أهمية كبرى ونطاقاً واسماً فقال بفكرة الحقوق الفردية للمحكومين Administres باحترام القانون فقال بأن للمحكومين حقاً فردياً باحترام الادارة القانون ولعليق المراجعة والمصلاحيات وهدو لا ينكر تقسيم الحالات القانونية الى عامة وفردية بل بقى على هذا التقسيم ويقرد بأن الحالة القانونية المحكومين النظراذ الاول وقد اهمل اصطلاح الحالات الوضية على هذا التقسيم والشخصية وقد اهمل المحالات العامة والفردية ويرأيه ان هاتين المالتين المالتين المالتين المالتين المالتين الماتين المالتين المالتين الماتين المالتين الماتين الماتي

اما نحن فسنبقى على التقسيم الذي اوردناه بالتمييز بين الحالات Situations objectives on générales et Situations الوضعية أو العامة sobjectives on individuelles.

١٤ _ من مجوز على الحالات المثاثوفية ?

بحسب الاصطلاح المترد فان الذين يمكنهم ان يجوزوا ويمكتسبوا المحالات القانونيسة هم الاشخاص الطبيميون او الافراد والاشخاص المعنويون •

⁽١) فيا يتعلق بكل هذه التقط راجع:

Bonnard, le controle juridictionnelde l'administration, P. 35 et D.A. P. 25.

ان تعريف الشخص المنوي منتقد عليه كثيراً من «دوكي» واتباعه

وغن لا يمكننا ان ندخل بتفاصيل الشخصية المعنوية والما نجتزى المنافية والما نجتزى المنافي موجز عنها وبإيضاح اننا نريد من اطلاقنا الشخص المعنوي هنا المجموعات العامة والمجموعات الحلية والمؤسسات العامة) التي يمكن ان تكون علا للاستفادة من الحالة القانونية دون التعرض الى المباحث التقليدية في حقيقة أو تصوير الشخصية المعنوية (١) اذ يمكن الرجوع الى مؤلف ظهر حديثاً عام ١٩٥٠ وقد وضعه Coulombo طبعه بنانسي بعنوان :

Le pardicularisme de la condition juridique des personnes morales de droit privés

النُعُمَى المَويِ او المَّانُونِي Personnes Morale ou juridique

 ١٠ ــالشخصية المعنوية ومزاياها : منذ وجد المجتمع ادرك الناس فوائد تجميع ضروب النشاط الفردي .

واول جاعة هي الدولة

ثم وجدت جماعات اخرى تألفت وسعت الى تحقيق أغراض مشتركة

ان اكان تعريف الشخصية المعنوبة كانت احدى المباحث الرئيسية العلامة دوكي فان بوغار اخيراً قد قرر بأن المناقشات المتعلقة بالشخصية القانونية (المعنوبة) ليس لها من الاهمية التي اعطيت لها . D. A. P. 27 6di,4

فنشاط الجاعة ضرورة من ضرورات تطور المدنية وقد وجد هذا النشاط في كل عصر وحل عسل نشاط الفرد لان نشاط الفرد عدود بقوته وعدود بعدته بينها نشاط الجاعـة غير محدود بقوته ولا يؤثر فيه وفاة احد أعضائه زد الى ذلك ان نشاط الجاعة يضم قوى الافراد من كفاة ومال ويجعلها متضامنة .

فالتضامن ما بين الجهود والتوى والبقاء المستمر هما من ابرز مزايا نشاط الجاعات الذي يقوم على فكرة الشخصية المنوية، وقــد اطلقت هذه العبادة التعبير عن نشاط الجاعات بواسطة هذا التشخيص الممنوي

فيتحقق نشاط الجاعة وعملها عن طريق إدماج الافراد الذين تتألف منهم الجاعة في شخصية واحدة تقوم بنشاطها القانوني كا يقوم الفرد فَكُسِب الحقوق وتترتب في ذمتها الالتزامات وتتعاقد وتتقاضى الى غير ذلك من مظاهر النشاط القانوني .

فالشخصية المعنوية لا تقوم على مجرد جمع فريق من الناس بل لتحقيق غرض من الاغراض اما القيام بأعمال الببر او نشر التعليم والثقافة الى غير ذلك يرصد له مال يكفل القيام به .

فالشخصية المنوية أساسها تحقيق النرض المقصود عن طريق رصد المال الشروري دون نظر الى الجاعات المتنيرة التي تتولى تحقيق هــذا الفرض باستعمال هذا المال وهذا ما يسمى بالمنشآت او المؤسسات .

الطريات الخلف في ماهيد النخص المعوي ⁽¹⁾

نظرية التصور التسانوني Théoric de la biction légale ان هـذه النظرية قديمة المهدة أل بها الرومان واقتسبها الفرنسيون عنهم الى عهد قريب ومن مقتضاها القول بأن الشخصية الممنوية هي تصسور قانوني او فرض قانوني Biction Légale لا حقيقة واقعة .

ويقولون ان الشخص لا يكون حقيقة واقعة إلا اذا كانذا ارادة وتفكير ليتمكن من ان يكون حائزا على الاهلية لا كتساب الحقوق ظلقوق لدى القائلين بهذه النظرية لا تثبت إلا لمن له إدادة كالشخص الطبيعي فالقانون لا يخلق شخصية الشخص الطبيعي بل يقتصر على الاعتراف بها اما الشخص الممنوي وهو غير قادر على التفكير والارادة فان القانون هو الذي يخلق شخصيته ويمنحا له من طريق الفرض لا من طريق الحقيقة ليتمكن من ان يظهر بالمظاهر القانونية والنشاط القانوني، ويرتب أنصار هذه النظرية على ان الشخص المنوي مصطنع وهي فتيجين :

اولا :... انالقانون وحده هو الذي يمنح الشخصية المنوية وليس الشخص الممنوي إلا خلق القانون فلا مجاوز حدود البلد الذي خلق فيه 1) Towis Rolland, D. A. P. 31 et 39 Marcel Waline, D.A. P 1269 et sniv Pierre Wigny D. A. P. 42

في القانون الاداري بيلجيكا

Buttgenbach, théorie générale des modes de gestions des services publics en Belgique, P. 187.

والثانية : ـــ ان القانون الذي خلق الشخص المعنوي هــو الذي يحدد الحقوق التي تمنح لمذا الشخص أي هو الذي يحدد أهليتهالقانونية فله ان يضيق هــذه الحبّوق وان يوسع فيها ولهايضاً ان يحرم الشخص للمنوي من شخصيته لانه هو الذي منحها له .

١٨ قد هذه الظرم: انهذه النظرية قداهملت اليوموقد نقدها نقدا عنيفاً فقها الألمان (١) وهم محقون في دائرة نقدهم فليس صحيحاً ان الشخص لا يكون شخصاً في نظر القانون إلا اذ كان قادرا على التفكير والارادة فالمجنون والسبي غير المميز مع انها معدوما التفكير والارادة يعتبر كل منها شخصاً حقيقياً .

والواقع الصحيح ان الشخص المعنوي يستمد شخصيت من ضرورة وجوده قبل انيمترف به القانون ويجبان لايتحكم القانون في وجود الشخص المعنوي وفي سلبه اهليته فالشخصية المعنوية ضرورة اجتاعية لا يستطيع القانون إلا ان يسلم بها .

١٩ – ظريدً الملكيةَ المشترك (٢)

théorie de la propriété collective

بعد أن هجرت النظرية الأولى القائمة على أن الشخص الممنوي هو

 You Den Hauvel, de la situation légale des associations same but lucratif en France et en Belgique.

De Varelles-Sommières, les personnes morales.

Saleilles, de la presonnalité juridique -

- Michaud et Trotabas, la théorie de a personnalité morale بعد المنطقة الله المنطقة المنطقة

ورتلبي ص ٧٧ ، طيعة ١٣ .

فرضية قانونية قامت نظرة ثانية مضادة الى الاولى ترى ان الشخص المنوي ضرباً من ضروب الملكية هي الملكية المشتركة وي مقدمتهم الاستاذ وولا مقدمتهم المستاذ والمستول المستول المستول المستول المستول المستول المستول المنوي هو وجود مال مستقل علكه ولما كان هذا المال يستدعي وجود مالك فقد المأ اصحاب نظرية الشخصية المنسوية الفرضية الى تصور شخص وهمي يسندون اليه الملكية مع أنه لا حاجة الى هذا الحيال والتصور لنخني تحته ضرباً من الملكية هي الملكية المشتركة فان المال الذي تسند ملكيته الى هذا الشخص الموهوم الحاهو محلوك لجيم الافراد الذين تتألف منهم الجاعة لا ملكية فردية يتحدد فيها نصيب الفرد بل الجاعة هي التي ولكن ملكية مشتركة لا يتحدد فيها نصيب الفرد بل الجاعة هي التي ولكن ملكية مشتركة لا يتحدد فيها نصيب الفرد بل الجاعة هي التي الكن ملكية مشتركة لا يتحدد فيها نصيب الفرد بل الجاعة هي التي ولكن ملكية مشتركة لا يتحدد فيها نصيب الفرد بل الجاعة هي التي المناس وتسند اليها المقوق.

٧٠ - قد هذه الغارية : عيب هذه النظرية هو انها تركزالشخص المعنوي في المال الذي يملكه مع ال المال وسيلة لتحقيق النرض الذي يسمى البه الشخص المعنوي هو النرض الذي من الجله وجد هذا الشخص فالمولة التي هي اكبر شخص معنوي العلامة المعيزة لها هي الغرض الذي قامت من اجله وما المسأل إلا امرا المنافسة المامة .

۲۱ _ظربہ الشخصية الحقيق (۱) Théorie de personnalité Réele

يستند اصحاب هذه النظرية الى ان الشخص المعنوي هو شخص حقيقي لا وهمي ولا فرضي وقد أخذ بهذه النظرية علماء الالمان وفي مقدمتهم Gierko وهم يقولون ان الذي يميز الشخص المعنوي عن سواه هو الارادة (7).

فالشخص المعنوي له إدادة كما للشخص الطبيعي إدادة مستقسلة عن إدادة الافراد الذين يتألف منهم هذا الشخص وعلينا ان ننظر الى الفرد منعزلا ثم الى الفرد في الجاعة .

فإدادة الجاعسة أو الشخص الممنوي وليسدة احتكاك الارادات الفردية وتضاربها وما يقتضيه ذلك من مساومة وتسليم ومصالحة خي إدادة مستقلة تناير الارادات الفردية التي دخلت في تكوينها .

٣٧ _ تعرف دانظريز: انهذه النظرية يبيبها المنالاة في تشبيه الشخص المقيق منع انه ليس من الفرودي ان ترتكز

¹⁾ L. Rolland, O. C. P. 31 et 40. 2) H. Berthélemy, D. A. page 30.

الشخصية على الأدادة وليس من الضروري حتى نشبت الشخصية الشخص المسنوي ان نجمله كالشخص الطبيعي من كل الوجوه •

ويكفي القول انالشخص المعنوي له شخصية قانونية كها الشخص الطبيعي يختلف كل الاختلاف عن الشخص المعنوي في تكوينه المادي والنفسي فان القانون لا يعنيه من الشخص التكوين الفسيولوجي أو التكوين النفسي بل ينظر البه من الناحية القانونية .

والناحية القانونية هي ان يكون الشخص محلا للحقوق و الواجبات فالشخص المعنوي و الشخص الطبيعي سوا من هذه الناحية لان كلا منها شخص قانوني و لم يجل القانون الشخص المعنوي عسلا الحقوق و الواجبات تحكما بسل لانه وجد الشخصية المعنوية حقية اجتماعية فاعترف بها ووجد فيها معني الشخصية القانونية .

فالشخص المعنوي كالشخص الطبيعي يشتمل على جزء من الحقيقة واننا فأحد عارأته المدرسة الحدثة بهذا النقد.

٢٣ _ كيف يتألف الشخص المعتوي (١)

يجب بالافراد الذي يتألف منهمالشخص الممنوي ان يكونوا غير مقصودين بذاتهم بـــل بجوز ان يخرجوا ويحــل محلهم آخرون وهكذا يكون الشخص الممنوي ثابتــاً في شخصيته متغـــيرا في الافراد الذين يتألف منهم .

⁽١) كايبتان نقرة ١٦٣ ص ٢٧١ ، فالين ، ص ١٧٥ ، طبعة سادسة ، ميشو، نظرية الشخص المعنوي وتطبيتها في القانون الفرنسي ، عام ١٩٠٦ ص ١٨٤

امااذاتألفت جاعة من اشخاص مقصودين لذواتهم Intuita persona فانه لا تشبت لهم الشخصية المعنوية فالزوجة في فرانسة القائمة على الساس اشتراك الاموال حيث تعتبر الزوجة شركة من نحو معين ليست لها شخصية وكذلك الحال بالنسبة الشركات التي تقوم بين الشخاص معينين وتنتهى بمدتهم .

واذا كان القانون يعترف في بمض الاحوال لاشخاص مقصودي للمواتهم كشركات التضامن وشركات التوصية بالشخصية الممنوية فان الشخصية الممنوية تكون في هذه الحال من صنم القانون .

ويجب من جمة اخرى ان تضم هؤلا. الافراد مصلحة مشتركة مستقرة يسمون البها جيماً .

وهذه المصلحة المشتركة هي الاساس الذي يقوم عليه الشخص المهنوى

وما لم يوجد هذا النرض العام الثابت فليست الجاعة الا مجموعة من الافراد يحتفظ كل فرد فيها بشخصيته وليست لها شخصية واحدة تديمها جيماً في وحدة متهاسكة .

هذا ما قرره كابيتان في مدخله لدراسة القانون في الفقرة ١٦٣ ص ٢٢١

٢٤ _ اقسام النخص المعنوي :

 ١ ـــ التمييز بين الاشخاص الممنويين التابعين القانــون العام والاشخاص المنوية الحاصة: (١)

(۱) رولاند ص ۲۳ فترة ۲۲

ينقسم الشخص المدنوي انقساما اوليا الى شخص معنوي عام وشخص معنوي خاص.

فالشخص الممنوي السام يتولى سلطة عامة ويكون جزأ مسن هيئات الدولة والشخص الممنوي الحاص لايتولى سلطة عامة بلكون من صنع الافراد ليقوم على علاقات خاصة او على مصلحة عامة .

ويمكن اعطاء مثل عن القسم الاول الدولة والمحافظات والقائمة اميات والمصالح العامة ويمكن ان يضاف اليوم اليها المؤسسات ذات الطابع النقابي المهني التي تدير المصالح العامة دون ان يكون لها صفة المؤسسات العامة .

واما القسم الثاني فيدخل فيه الشركات والجميات والمؤسسات ويجوز ان يكون لهذا القسم من الاهمية لانه يسين المصالح الهامة مما يستدعي الحكومة اعانته بمتحه الحبات ومراقبة اعماله كصناديق التوفير التي تراها في بلاد العالم فان الحدمة التي تؤديها هذه الصناديق لاصحاب الدخل اليسير جعلت الادارة عدا مراقبتها مراقبة شديدة ان تهتم بها اهتهاماً خاصا فتقدم لها المساعدات وتمنحها المعونات

فادارة صندوق التوفير كيست مصلحة عامة واغا كؤدي خدسة عامة على غراز صندوق التوفير الذي نشأهده فى أدادات البريد والذي تشرف عليه الادارة اشرافا دقيقا ويستفيد من مزايا عديدة .

وهنالك ايضا اشخاص معنوبون تابعون القانسون الخاص تقترب

من الاشخاص للمنويين العامين وهي المؤسسات ذات المنفعة العامسة اوالمشتركة كما يطلق عليها احيانا كالاكاديمية اللبنانية ودائرة الاوقاف وادارة الريجى للتبغ والتنباك .

٢٥ ــ اقبام الثغمن المتوبي الهام: (الاشتغاس الادارية) على رأس
 الاشتغاص المتوية المامة الهولة Potat وهــي شخص معنوي يتولى
 السلطة العامة المركزية -

والى جانب الدولة توجد سلطات عامة محلية تقل او تكثر تبماً لقوة المركزيةcantralisation في الادارة وضعفها .

فني لبنان تعتبر المحافظات والقائمة اميات اشخاصاً معنوية بمثلها عالس الحافظة والمجالس البلدية والمجالس الادارية • ف تجبيه البلديات من الرسوم والضرائب ضمن ميزانيتها يصرف على المصالح التي تؤمن حاجات مسكان المنطقة •

والى جانب هذه السلطات العامة الحلية توجد سلطات عامة اخرى تشرف على مصالح عامة معينة وتتمتع باستقلال ذاتي مثال ذلك في المنان الجامة المبتان الجامة المبتات التي وصفها المشترع بانها مؤسسات عامة هي انواع عنتاضة ويكننا الآنان نقول ان المؤسسة العامة هي

شخص ممنوي تأميع المقانون العام قد خصصت مواد دها لمصلحة «مرفق» او مصالح عامة ممينة تبعاً الما اذا كانت هذه المصلحة او المصالح تستفيد منها مجموعة سكان الدولة او سكان مقاطعة معينة منها، فيطلق عملى المؤسسة العامة بإنها وطنية Natoinal او محلية تبعاً لنطاق عمل كل منها .

قا لجامعات ودار المعلين العليا عها من المؤسسات العامة الوطنية والمستشفى والملجأ اللذان يعملان في حدود محافظة معينة يعتبران عطيين وكل المؤسسات العامة مصنفة اليوم على الوجه المتقدم الا ان هذا التصنيف غير كاف وهنالك ميل لاكاله وقوسيمه كاحصل فعلا في فرانسه بقانون ١٦٦ آب ١٩٤٠ حيث انشأ جيمات منظمة مهمتها الاشراف على الموارد الصناعية فهي اذن هيئة ذات طابع اداري تؤمن حسن سير المصلحة ولها شخصية معنوية .

٧٦- ا**ق**ـام الشخص المغوي الخاص: شيقسمالشخص المعنوي الحاص الى جميات ومؤسسات وشركات -

فالجميات Association هي طائفة من الأفراد يؤلفون جاعة لتحقيق مصلحة عامة او خاصة دون ان تكون غاية هذه المصلحة هي الكسب المادي مثل ذلك جمية الشابات وجمية العناية بالطفل وجمية مزادعي الحضيات وجمية الهل القار وغير هذه من الجميات التي تحقق مصلحة

عامة إما التعليم أو عملا من أممال البر أو المن أو غير ذلك (1)

وزد عليها النوادي الرياضية والكشفية ونقابات المال والغرف
التجارية وجمية اصدقاء الشجرة وجمية تنشيط السياحة والاصطياف
وغير هذه من الجميات التي تحقق مصلحة خاصة مقصورة على اعضائها
دون أن تسخل في ذلك فكرة الكسب المادي وقد اعترف لمذه
الجميات على اختلاف أنواعها بالشخصية المنوية بمجرد تأليفها وتنظيمها
ووصول على وخبر من وزارة الداخلية إلى مؤسسها

وهنالك المؤسسات fordations وهي بجوعة من المال ترصد لعمل من اعمال البر والاحسان او لعمل يحقق مصلحة عامة وهذه تعتبر من (٢) المؤسسات العامة الوطنية لأن هنالك مؤسسات عليسة يقتصر نطاقها على الدائرة التي هي ذيبا.

(١) بونارد فقرة ٤٧ ص ٣٧ (فالن ص ١٧٦)

وضم الاستاذ (فالين) بمؤلفه عن القانون الاداري جدولا بـــالاشخاص للمنوية تبعاً لفرضها المادي وغير المادي علىالوجه الآتي :

الاشخاص المعنوية ذات الكسب المادي : الشركات : من تجارية ومدنية .

الاشخاص المعنوية التي لا غرض للكسب فيها : التعاونيات ، والثقايات ، والجمعيات ، والاح: اب .

وهذه يتنمي اليها الافراد بارادتهم ، ثم الدولة ، والمحافظات ، والقائمةاميات والنوادي والمؤسسات العامـــة (كتفايات المحامين ، والاطباء) وهي خاضعــــة لتنظيم الدولة ه

²⁾ v Flutre; Essai sur la notion d'étalolissement public; ti . Lion 1945 .

Drago, les crises de la notion d'établissement public, th. Paris 1948

والغرق بينهاوبين الجمياتان المؤسسات بجوعة من المال، فوصد المال بطريق المبة او الوسية او الوقف لتحقيق غرض مشروع هو الذي يمزها ، كانشاء مستشفى او مليةً او جامعة .

اما الجميات فهي طائفة من الاشغاص يؤلفون جاعبة لتحقيق مصلحة عامة او خاصة .

وتخضع المؤسسات في فرانسة لترخيص اداري بعد اتباع اجراآت خاصة لتتمتع بالشخصية المعنوية اما في المانيا وسويسرا فللمؤسسات قواعد تنشأ بمقتضاها وتنظم وفي لبنان لا يوجد قواعد للمؤسسات كا في المانيا وسويسرا بسل يوجد نظام للترخيص الاداري كاسيسأتي المحث ع (ا).

بقيت الشركات société وهي طائفة من الإفراد يؤلفون جاعــة

 احدث تعريف المؤسسات هو التعريف الذي اورده في مقال عن نظام المؤسسات في فرانسة.

L. Canet: conseil d'état, livre jubilair, 1952, P 4341

H. Puget?, la recounaissance comme établissement d'utilité
upblipue, dans musée sacial. 19,26, P, 193

Grune - baum - ballin dans traveaux de la semaine internationale
de drait, 193,7

Font - Resulz , même ouvrage .

واما التمريف فهو : المؤسسة هي رصد مال لعمل لا مصلحة خاصة فيه بصورة مؤ"بدة بواسطة شخص معنوي يمثله علس ادارة. وهو تعريف واقمي كما ترى . ويلاحظ ان كلمة fonder في القانون القديم لا تعني الانشاء او الاحداث بل انها تخصيص مال لغاية مقال turgot في دائرة المعارف القرنسية : لتحقيق مصلحة خاصة هي الكسب المادي Bent Lucratif وهي عــلى نوعين شركات مدنية وشركات تجارية

فالشركات المدنية Sociesio civiles تقوم بأعسال مدنية غير تجاوية لمنرض الكسب المادي مثل ذلك نقابات التعاون بمنتلف أنواعها ومثل ذلك ايضاً الشركات المقادية وهي التي تقسوم ببيع الاراضي للافراد المبناء علمها .

ومثل ذلك الشركات التعاونية لنشر الكتب والمؤلفات.

اما الشركات التبارية Sociétés commerciales في التي تباشر عملا من الأعمال التبعارية التي حددها القانون التبعاري كشركات التضامن وشركات التوصية والشركات المنفلة.

٧٧ _ مِعْن الاجتهادات الغرنب الحديث في المؤسسات العامدُ :

إن بجلس شورى الدولة الفرنسي بقراد اصدوه بتاديخ ٣١ تموز سنة ١٩٤٧ (١) قال: أن المشرع لم ينشيء مؤسسات عامة وان مصطلح المؤسسات العامة لم ينس عليه المشرع الآ ان مقردات المؤسسات العامة هي من الاعمال الادارية dos actes administratifa هو ذو صلاحة لرؤرة المنعاوي الناتجه عنها

 هي من المؤسسات العامة ⁽¹⁾ وهكذا قرو في ۲ نيسان سنة ۱۹۶۳ ^{(^{۷)}) فيا متعلق منقامة الصيدلة .}

وقد سار في اجتهاده المتواصل بهذا المعنى (راجع قرار شورى الدولة رقم ١٤ الصادر في كاثون الثاني سنة ١٩٤٤ وتعليق Binet في ما J. C. L. لعام١٩٣٤

على ان المعلقين عسلى هذه الاحكام وفي مقدمتهم Mestre يرون اعتبار هذه المؤسسات العامة من فوع خاص ومتميز (انظر تعليقاً على القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة في ۲ نيسنان سنة ١٩٤٣ بجعسلة سيري لعام ١٩٤٤) .

وانظر مؤلف Drago ص ٢٤٣ المشاد اليه بآخر الصفحة السابقة • ٣٨ _ ظام النخص المغزي وولادة :

ان القانون الروماني عرف الشخصية الممنوية بنوعيها بأنها جاعة من الاشخاص Universitates personarum ومجموعة من المال Bonorm .

قالشخص المنوي الذي يتألف من جاعة من الافراد كان ينشأ حتى عهد الامبراطورية دون حاجة الى ترخيص خاص بذلك بل كان يكني ان يضع الشخص المنوي النفسه نظاماً Statuta حتى يكسبه الشخصية المدوية ثم جاء عهد الامبراطورية وبدأت الدولة تقلل من نفوذ الجميات وتخشى من خطرها السياسي فأصبحت الجمية أو الشخص الشخص المناسلة فقارة والشخص الشخص المناسلة فقارة والشخص المناسلة فقارة والشخص المناسلة فقارة والمناسلة فقارة والشخص المناسلة فقارة والمناسلة والمنا

۲) قضية Bongeu داللوز ۱۹۶۶ ، ۲۰۰۰
 ۱۵ د امام ۱۹۶۶ ، ۳ د ۱۳۰۰

المعنوي لا يجوز تأليفه كتاعدة عامة إلا اذا حصل على ترخيص خاص بذلك من مجلس الشيوخومثي حصل على هذا الترخيص أكتسب فوراً الشخصية المعنونة .

اما الشخص المنوي الذي يتألف من مجوعة من المال وهو ما يسمى بالمؤسسة فقد عرفة الرومان منذ عهد قسطنطين، وكانت الاموال ترصد لأعمال البر والدين ، كالكنائس والمستشفيات والملاجي، بطريق الهبة أو الوصية فتكسب هذه المؤسسات الشخصية المنوية دون حاجة الى ترخيص بذلك وان كان هنالك وأي آخر بأن المؤسسات كان لا بد لها من الحمول على ترخيص (1)

 كايبتان ص ١٩٩ ، يمكننا ان نعرف الشخص المعنوي بأنه اسم يطلق على كـــل ماكان محلا لتحمـــل الحقوق Sajet de droit وليس شخصاً حقيقياً .

فاذا اجتمع فريق من الناس للقيام بعمل معين لا بد لهم أولا من ثروة ليحققوا المائة المشخص المعنوي بها الاعمال التي تقتضيها الحياة القانونية ، وهذه الثروة تعتبر ملكاً للشخص المعنوي ولو ذهبنا مذهباً عنالقاً لتوجب إعتبار الثروة ملكاً مشتركاً لجميع الشركاء وعندالذ تصبح رهناً عاماً لدائنيهم ، واذا اريد القيام بعمل ما وجب ان يظهر الشركاء . بشخص كل منهم في كل تصرف ، وكل عقد ، وفي إقامة الدعاوي ولا يخفى مسا

مُّ لو فرضنا ان الجاعة لم تجتمع لاحداث ﴿ الشخصية المعنوية ﴾ فان هنالك من المشاريع Emreprises التي لا بند من إحداثها لتحقيق نتائج معينة بتخصيص بعض المثال للوصول الى الغاية التي هي هدف المشروع ولا يختى ان المصلحة توجب لمن يتولى هذه المشاريع ان يكون شخصاً من نوع خاص يديرها ويتولى إنضاق المال المشصص لها ، وبذلك يتاح للمرافق العامة التي لاتخرج عن كونها نوعاً من المشاريع ان تعيش وتحيا وتتعلور في الشخصية المعنوية .

فالدولة ، والمحافظة ، والقرية ، والمؤسسات العامة هي أشخاص معنوية .

وبقيت تقاليد القانون الروماني في القانون الفرنسي القديم ولم يكن يسمح لجاعة بأن تتألف إلا بترخيص ملكي ولكن متى دخص في تأليفها أصبحت شخصاً ممنوياً بمجرد التأليف وكذلك كان شأن المؤسسات (Fondations)

وفي عهد الثورة الفرنسية تقررت حرية الاجتماع فأصبح من حتى كل جماعة ان تتألف دون ترخيص خاص بذلك ولكن بتي الترخيص ضرورياً لمنح الشخصية الممنوية للجماعة المؤلفة .

و من هنا وجدالتمييز بين حق تأليف الجياعة le fakt de l'amociation وهـــذا الحق لا يفتضي ترخيصاً خاصاً وبين حق الشخصية المعنوية la personnalité

وجا القانون الفرنسي عام ١٨٠٤ مؤيداً لهذا التمييز ولكنه جمل الجاعة سوا في أليفها أو في كسبها الشخصية المنوية خاضمة لترخيص خاص بكل من الامرئ .

ولما قويت دوح الجاعة في غضون القرن التاسع عشر وكثر تأليف نتابات الهال ونقابات أصعابالسل ونقابات الموظفين والجاعات الميرية والادبية والعلمية والغنية زالت القيود المتقدمة بالتدريج وأصبح الآن

وهم إلتي تباشر اذا اقتضى الامر عقد العقود ،من يهم وشرآء، وتتولى بشخصيتها المعنوية ايضاً المرافعة أمام الفضاء لمصلحتها (رولاند ، فقرة ۴۸ ، طبعة ١٠)

بَقَتَضَى قَانُونَ اولَ تَمُوزَ سَنَة ١٩٠١ مَنْ حَقَى كُلّ جَاعَةَ أَنْ تَتَأْلُفُ دُونَ تُرخيص ومَتَى قامت بِبَحْضُ اجر آت معينة تتعلق بالنشر والاعلان عن وجودها كسبت الشخصية المستوية دون ترخيص إداري.

فالترخيص لم يعد اذن ضرورياً في فرانسة لا في تأليف الجاعات ولا في اكتسابها الشخصية المعنوية إلا ان نظام المؤسسات استشى من هذا التسامح وظل خاضماً الترخيص الاداري فلا مجوز انجاد مؤسسة لها الشخصية المعنوية إلا بعد المصول على ترخيض إداري يعترف لها بأنها تقوم بجندمة عامة .

وهذا التسييز في المعاملة له ما بيوره فان الحدمة التي تؤديها المؤسسة للمجتمع والمؤسسة من عمل فرد واحد غالباً في حاجة الى ان تقدر ولذلك فان الدولة تحفظ لنفسها الحق في ذلك كما قرر كابيتان قبسل ان ترفعها الى مرتبة الشخص القانوني (١)

٢٨ _ كيف انتأ التخص المعنوي :

يجب في بادى• الأمر ان نعسلم ان الشخص المعنو**ي ال**عام يستم**د** شخصيته من القانون الذي أنشأه .

كما هو مشاهد في مجالس السلديات والمحافظات والجامعة اللبنانية -

⁽١) راجع ايضاً بونارد فقرة ٤٨ ض ٣٧ .

عــلى أن الدولة وهي السلطة المركزية تستمد شخصيتهــا من المرف والتقاليد .

اما الشخص الممنوي الحاص اذا كان جمية يكسب الشخصية بمجرد تأليف الجمية على ان يعطي علماً بذلك لوزارة الداخلية التي تعطي وصلا لرئيس الجمية المسؤول بأنها أخذت علماً بهاواذار نضت الوذارة منح الوصل جاز مراجعة القضاء الاداري لعلة تجاوز حدود السلطة

واذا كان الشخص المعنوي شركة مدنيسة فان قانون الموجبات والعقود البسناني قد عين كيفية تأليفها واذا كان شركة تجارية فقد عني بذلك قائون التجارة البرية .

عــلى ان القانون التجاري البناني يوجب في تأليف الشركـات المفلة صدور مرسوم بالترخيص بها على ان تكون جنسيتها لبنانية .

وأما المدارس فأحداثها تابع لنظام خاص يصدر باتشائها مرسوم باعتبارها من المؤسسات ذات النفع العام . وأما بقية المؤسسات فلا بد من الترخيص من الادارة باعتبار المؤسسة من المنافع العامة لتصبيح بذلك شخصاً معنوياً له وجود مستقل فالشخصية المنويه تشأ هنا الترضيص الاداري .

وفي فرانسه تنشأ المؤسسات بأن يخصص المنشى ، جزءاً من مسأله المترض الذي يتصده من الوسسه ثم يحصل بعسد ذلك الترخيص من الجمة الادادية باعتبار المؤسسه من المنافع العامه ، فتصبح بذلك شخصاً معنوياً له وجود مستقل وهذا الترخيص يمنح برسوم بعد استاع رأي مجلس شورى الدوله (۱)

ويجوز احداث مؤسسات ذات شخصية معنوية بطريقة الوقف الجيري عندنا وعندند تخضع لرقامة القضاء.

٢٩ ... النَّاط النَّانوني للسُّحْسُ العَمْوي :

متى انشيء الشخص المنسوي كان أه من العمسل القا**نوني** ماللشخص الطبيعي .

فللشخص الممنوي كما للشخص الطبيعي اهلية وجوب واهلية أدا. والشخص الممنوي اسم وحالة قانونية وعمل اقامة وجنسية.

والشخص المعنوي قلنا أن له أهلية وجوب ومعنى ذلك أنه يتمتع بشخصية قانونية وينتج عن ذلك أن الشخص المعنوي يحق حياة قانونية كالشخص الطبيعي فله أن يتملك وأن يتصرف في ملكه وأن يتعاقد وأن يقاضى .

⁽۱) فيا يتعلق بالمؤسسة بالقانون الفرنسي براجع Fome-Réalex تقرير بالاسبوع الدولي القانون لعام ١٩٣٧، وتكتفي يالقول هنا بأن المؤسسات ذات الطابع العام النفوط الموادين . فتستمتع بالهات والوصايا باجاز قمن السلطة وتخضع المالم اقبة الادارية شدة وضعفاً تبعاً لنوع المؤسسة، ومجلس المشورى بفرانسة هوالذي يمنح الشخص المعنوي صفة النفسي العام كما لاحظنا ذاك بالنسبة للمؤسسات التي يطلق عليها عبارة la fondation ، أما الجمعيات فلها شخصية معنوية معنوية مصغرة ولذلك يكتفي يتصريح بسبط في انشاعًا .

والحلاصة تندمج الجاعة التي يتألف منها الشخص المعنوي في شخص واحديتولى العمل باسمه بعدان يفنى جميسم الافراد الذين دخلوا أو تدخلو في تكوينه .

بقي علينا ان نشير الى ان نشاط الشغص المعنوي بجب ان يتقيد بالفرض الذي من اجله قد انشي • فنشاطه القانوني يتحدد بهذا الغرض ولا مجوز له ان مجاوزه وكل عمل قانوني يقوم به مجب ان يكون داخلا في دائرة هذا التخصيص • فالجمعية الحيرية لا مجوز لها ان تقوم بأعمال تجادية والشركة التجادية لا مجوز لها ان تقوم بعمل سياسي. والمؤسسة لاحدى الستشفيات لا مجوز لها ان تنشى • ملجأ أو مدرسة .

وهنالك قيود وضمها بعض الدول ومن الجلة لبنان اهمها وجوب اخذ ترخيص مسبق لتملك الاراشي لان الشخص الممنوي يجوذان يكون مستتراً بستار سياسي لا يتفق مع أمن البلاد وسلامتها .

فقيدت ما يحق الشخص المعنوي ان يتملكه لئلا ينشأ ضرر عام من إتساع رأساله وتملكه .

بتيت المسؤلية الجزائـية الشخص المعنوي وسنعالجمــا بفقرة خاصة لأهميتها .

هذا وقد قلنا ان الشخص الممنوي بوجه عــام اهلية أدا كاملة اذ يستطيع بواسطة مــن يمثاونه ان يارس الحقوق التي يتمتع بها .

وهنالك نقطة ذات اهمية في ممارسة الشخص الممنوي حقوق. تتعلق بالمصالح العامة التي هي تحت الوصاية فانها لاتستطيع استعال الحقوق التي تتمتع بها أو استمال بعضها إلا بترخيص أو بتصديق من السلطة المركزية مشـل بجالس البلدية فانهـا تخضع في بعض قراراتهـا لتصديق وزارة الداخلية كاسيأتي تفصيل في موضعه من هذا الكتاب وكذلك قرارات الجامـة اللبنانية تخضع في اكثرها لتصديق وزير التربية

٣٠ .. مالمُ النَّفِينِ المَنْوِي الفَاتُونِيدُ:

قلنا ان للشخص المعنوي جنسية وهذه الجنسية مستقلة عن جنسية الافراد الذين يتكون منهم ٠

روتحدد الجنسية بالمقر الرئيسي لأعمال الشخص المعنوي أوبحل إقامته فيتخذ جنسية الدولة التي يجرجد بها هذا الحل .

فالشركات التي تتخذ مقر علها الرئيسي في لبنان تكون شركات لبنانيةوالمبرة بالواقع فا داءت الشركة انخذت بلداً مقراً لمملها الرئيسي فقد انخذت جنسية هذا البلدحتي لو ذكر في عقد الشركة بطريقة صورية ان مقر العمل موجود في بلد آخر •

هذا ويزول الشخص المنوي السام بسمب الشخصية المنوية منه بنص قانوني.

أما الشخص المحتوي الجاص فيزول بانتها. الغرض الذي انشي. من أجله وبصدور حكم من التضاء ببطلانه كما لوكان مجالفاً النظام العــام أو للآداب. وينتهي ايضاً اذا كان الترخيص ضرورياً في إتشائه ثم سعب هذا الترخيص.

وينتهي ايضاً اذا قرر الافراد الذين دخلوا في تكوينه إنهام

٣١ – مسؤية النخص المعنوي الجزائية :

ان مسؤولية الشخص المعنوي المدنية لا خلاف عليها أما مسؤولية الشخص المعنوي الجزائية فان الاجتهاد قد تمشى على منع ايقاع مقوبة جزائية عليسه إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا (واجسع محكمة التمييز الجزائية ١٠ كانون الثاني سنة ١٩٢٩ داللوز الاسبوعي ١٩٢٩: ١٦٤) . كما حصل ذلك فعلا بالثانون الصاحد في مايس سنة ١٩٤٥ في فرانسة المتعلق بملاحقة مؤسسات الصحف المتهمة بالتعاون مع العدو حيث نص على عقوبات لتطبق عليها (١)

آ) انظر في تطبيق ملمة المقوبات حكم محكة باريس المؤرخ في ٢١ كانون الاول سنة ١٩٢٩ ، دالوز ١٩٥٠ ، ومقال H. Donnedieu de vabre . ١٩٥٩ ، ١٩٥٠ ومقال ١٩٢٩ . من الاهمية بمكان أن نضيف إلى هذا البحث قضية التفرقة بن المؤسسات العامة والمصالح العامة والمصالح العامة التي ليس لها شخصية ، كان الفهرورة تقضي بمعرقة ما أذا كان مرفقاً معيناً ينطبق عليه اسم المؤسسة العامة ، فالمؤسسة العامة ، ممكنها انتسطك بمقابل أو بدون مقابل وأن تتعاقد وتترافع وتترتب عليها المسؤلية اذا استدعى الامر ذلك . ولا ثرى ادفي صحوبة اذا كان هناك نص صريح بالقانون وردت فيه الاشارة بأن المؤسسة عامة أو ذات شخصية معنوبة، وانما في الفال يكون النص غامضاً

٣٢ _ المقابلة بين المؤسسات العامة

ETABLISSEMMENTS PUBLICS.

والمؤسساتذات التيم العام:

ETABLISSEMMENTS d'UTILITÉ PUBLIQUE

يجب علينا ان لا تخلط بين المؤسسات العامة ٬ والمؤسسات ذات المنفعة العامة .

فالأولى تقابل الممالح المامة Services publics

والثانية تشبه الموسسات الخاصة Entroprise privés

والأولى تخضع في الأساس الى القواعد الحاصة في الثانون الإط**دي** كالقواعد الموضوعة لنظام الموظفين والمقود التي تسقدها الادارة والقضايا التي ترضها (١)

وامسا المؤسسات ذات النفعة العامسة في مع اهميتها العملية ليست من الوجهة القانونية إلا عوناً للادارة ومؤسسات بسيطسة اشاصة تخشع الى قواعد القانون الحاص.

فا هي الطريقة التي يعول عليها لمرقة المؤسسة العامة من سواها ؟ عجب ان نعسول اولا على مال المؤسسة فاذا كان للمؤسسة مال مستقل محصص لها او لمصالح متعلدة يمكننا ان نقول ان هنالك مؤسسة عامسة . واذا كان الامر بالعكس فسلا تكون هنالك سوى مصاحة عاديةواو ان هذه المصلحة لها بعض الكيان المالي كالو وردفي . احد ابواب الميزانيم إشارة المجموع النمقات والواردات المتصلة بها (عجلس شورى العراقة الفرنسي ٢٠) كا سنة ١٩٠٥ سيري ، ١٩٠٥ ؛ ص ٦٣

¹ Crim, 3 avc. 1936, D. P. 1937, 7 94, 13 Mars 1939, Rec Sirey. 19 391, 211.

إنَّا بجب أن ننوه بْلاحطَّتينْ:

١- هنالك مؤسسات ذات طابع النفع العام

تخضع في بعض المسائل الىالنظام الذي تخضع لها المؤسسات العامة كصناديق التوفير الحاصة في فرنسة التي فرضت عليها رقابة تفتيشية من قبل إدارة المالية وهي الحالات الاخرى

٢ – من العموية بحكان القول بأن موسسة عماهي من المؤسسات
 العامة أو من المؤسسات ذات المنفعة العامة .

وقد بقيت هذه العموبة مدة لانالمشرع لم يضع تحديداً الى كل منها ومن أجل حسل هذه الصعوبة بجدر الرجوع الى المؤسسة فيا اذا كانالمشروع الذي خصص له المال هو مشروع خاص ذو نفسع عام أو هو مصلحة عامة واذا كان من النوع الاول كانت المؤسسة من المؤسسات ذات النفع العام واذا كان من النوع الثاني كانت مصلحة عامة (1)

⁽۱) محکمة الحلافات ۳۱ مايس سنة ۹۱۳ بيشو مجلة سيرى ۱۹۱۳ ، ۴۲. ۳ و ۲۰ مجلس شوري الدولة الفرنسي ، مايس سنة ۱۹۰۳ داللوز ۱۹۰۶ ، ۹ و ۲۰ مران سنة ۱۹۲۸ ميرى ۱۹۲۸ ۳۶ و اول تموز سنة ۱۹۲۸ سيرى ۱۹۳۹ ، ۳۵ و اول تموز سنة ۱۹۲۸ سيرى ۲۰ داللوز الاسبوعى ۱۹۲۸ ، ۳۵ و ۱۹۳۸

وفيها يتعلق بمعهد الحقوق بالقاهرة راجع مجلس شوري الدولة الفرنسي ٢٤ كانون الاول سنة ١٩٣٧ دالوز الاسبوعي ١٩٣٨ ،

الاعمال أو التصرفات القانونية

LES ACTES JURIQUES

٣٣ - تعريف النمل القانوني :

العمل القانوني هو مظهر من مظاهر الارادة يقصد به إدخال تعديلات على الحالة القانونية La situation Juridiquea أو المركز القانوني ويمكن تعريفه ايضاً بانه كل ما تدخل فيه الارادة بقصد تحقيق نتيجة قانونية.

ولذلك يمكن تصنيف الاعمال القانونية أو التصرفات التانونية إما بالنسبة لنتائجها أي لنوع التنبير أو التمديل القانوني ويسمى هذا التصنيف المادي واما بالنسبة لطريقة إظهار الارادة ويدعى بالتصنيف الرسى ، وقد يتلاقى التصنيفان معاكما سنرى .

وتصنف المادي العمال الفافرنية : أن التصنيف المبادي للاعمال القانونية .

العمل القانوني Aete-Règle ويدخل تحته كل تصرف قانوني من شأنه احداث أو تنبير أو إلنا حالات عامة غير شخصية وينشي والنتيجة قواعد قانونية . فالقانون والأوامر الادارية تشملها هذه الفثة لاتها من قبيل النصرفات التي ينشأ عنها قاعدة قانونية .

ويكن ان يدمج تحت هذه الفئة اتفاق السمل الجامع Convention ويكن ان يقسم بين رب السمل أو ممثله وبين ممسلي

احدى النتابات كنقابة العال أو المستخدمين ويكون موضوعه تنظيم شروط العمل التي تكتب على أساسها العقود الفردية بين رب العمال وأفر ادهذه المحموعات.

العمل الشخصي Sajectife وهو كل عمل أو تصرف من.
 شأنه ان يخلق أو يمس حالة شخصية فردية .

فالمقد هو النموذج الخاصالهمل الشخصي لان الفريقين المتعاقدين يتمكنان بارادتها المطلقة ان يعدلا عتويات، وبالتالي ما يتضمنه من الحالات الناشئة عن موضوع العقد .

٣ = الممل النظامي Aeto—Condition وهو التصرف الذي بموجبه يكون المشخص حالة عامة وضعية Situation générale objective وهو في بعض صوره يكمل الممل القانوني الداخل بالفثة الأولى لانه ينول ألافر اد حالات نص عليه بالعمل النظامي وفي غيرها يبقى عملا بجرداً. فالزواج بالقانون الحاص يخضم لنظام قانون غير فردي .

وتسمية الموظفين العموميين تعتسير من الاعسال النظامية لانهم يخضعون لنظام الموظفين .

قالممل النظامي يستهدف في النالب حالة فردية وانحسا هنالك كما لاحظ بونارد (ص٣٧) اعمال نظامية مرماها عام كاعلان حالة العاوادى، فانه يخول السلطة الادارية صلاحيات عامة ينص عليها تشريع العلوادى، ومن ثم فاننا نشاهد عبرد وقائع تثير في الحالة كما نرى ذلك بالقاصرين الذي يبلغون سن الرشد فان عبرد بلوغهم سن الرشد يغسير من حالتهم

التي كانوا عليها أثناء القصر ويدخلهم في النظام المعد للبالغين .

ولا بد لنا من الاشارة ان طريقة إظهار الارادة بالعمل القانوني يمكن ان تكون وحيدة الطرف Umilaeeral وهو العمل القانوني الذي يعبر عن الارادة المنفردة ويمكثر استعاله في القانون العام.

ويمكن ان تكون ثنائية Bilasteral ويسمى السمل عندئذ بالسمل الثنائي لانه نتيجة تلاقي اوادتين عنلفتين أو عدة ارادات.

والاحسال الثنائية يمكن تقسيمها الى نوعين: نوع تجتمع فيها الارادات لتحقيق غاية واحدة ونوع ترمى الى غايات مختلفة فعقد العمل الجاعى Acte Collectif هو نتيجة اجتاع الارادات لتحقيق غاية واحدة ومداولة بجلس من المجالس يرمي الى إعطاء رأي تسير عليه المجموعة ونجد هنالك عقدا ثنائياً يرمي الى غايات مختلفة من وراء الاتفاق فالمقد بحد ذاته هو نموذج العمل الثنائي الأتفاقي فالفرد بأتفاقه مع الاخر يرمي الى نيل منافع من العقد بطريقة قيسام الآخر بالتزامه نحو المتزامه

٣٤ _ قوقي الصنيف الماني والرسمى :

١ = ان العمل القانوني يكن ان يكون عملا واحدا صادرا عن

ادادة منفردة كالقرار الذي يصدره الحسافظ أو عن إدادات مجتمعة كالقانون الذي يصدر عن الحيلس النيابي بمد التصديق عليه منه .

٧ = ان العمل الشخصي عكن ان يكون وحيد الطرف أو مملا
 جاعياً فالمقدهو نموذج العمل الشخصي الاتفاق فهو بذات الوقت اتفاق
 بين إدادتين وعمل شخصي .

إلا انه ليس كل اتشاق ثنائى لاوادتين يمتبر عقدا فازواج بالقانون الحاص وان كان اتفاقاً بين ارادتين الكنه ليس عقدا لانه لا ينشيء حالة شخصية ولا بد من إقام المراسم الشكلية التي حددها القانون باعلان الزواج واشهاره أمام الموظف المختص فهو يخضع لنظام الزواج وبذلك يمد عقدا نظامياً وهو من جهة اخرى اتفاق لان الزواج لا بد فيه من التمبير عن موافقة الفريقين عليه وهذا ما أردنا ان نقول ان التعمنيفين مجتمان مماً ٤ فالمعل النظامي قد يكون بذاته فردياً أو جاعياً كالاجازة التي يعطيها أحد موظنى الادارة أو نقابة من النقابات،

٣٥ ــ افتانون الاداري علم مديث :

ان القانون الاداري هو قانون حديث نسبياً ، قد تطور بسرعة فان مختصر القانون الاداري لهوريو يعد الكتاب الرئيسي الذي يمكن الإشارة المه .

وأما المؤلفات التيصدوت فيالقرن التاسع عشر فانها تتلائم اليوم مع المفهوم العصري القانون الاداري .

والمؤلفون الذين نشروا مؤلفاتهم في ذلك الحين أصبحت قيمتها تلريخية اليوم. ويمتير İn Ferrière الذي ظهر في اواخر القرن التاسع عشر المؤسس الحقيق للقانون الاداري ومؤلفه عن القضاء الاداري لا يزال بجتوي الى الآن آداء دقيقة عامة يمكن الرجوع اللها.

ولا يمكن ان ننسى كتاب القانون الاداري لمؤلف بارتمي Berthelemy الذي صدر عام ١٩٣٣ بطبعته الثالثة عشرة فانه يمسد من المؤلفات التي يشار اليها ولوكانت من المدرسة القديمة.

أما المؤلفات الحديثة في مؤلف Bonnard مختصر القانون الاداري الذي ظهر عام ١٩٤٣ بطبمته الرابعة .

ومؤلف فالين Waline وقد نشر عام ١٩٥١ بطبعته السادسة • ومؤلف دويز وقد صدر بطبعته الأولى عام ١٩٥٧

وكتاب Rolland الذي اصدره بطبعته العاشرة عام ١٩٥١ . ولويارر Lanbadère وقد صدر بطبعته الاولى لعــام ١٩٥٣ وله

وويادو مصمحت وقت هياد بطبعه المولية . عتصر ظير عام 1901 بطبعة الثالثة . ومن ثم أصدر عام 190 ملمحقاً يعضمن التنبيرات التي أقرتها المراسيم الاشتراعية عام 190 بفرانسة بشأن صلاحية الحاكم الادادية .

١ -- فالقانون الاداري كما وصفناه في اول الكتاب هو مجموعة القواعد التي تنظم سير السلطة التنفيذية علىضو ما أومى به المستود وقوانين الدولة على وجه يبين للافراد الوسائل القانونية التي تمكنهم من حل السلطة التنفيذية على أدا واجبها وعدم تجاوزه والتهامل فيه فهو فرع من القانون الدستوري يقتصر على عمل السلطة التنفيذية •

وكثيرا ما يشترل القانون الاداري بالقانون العستودي حتى يصب

بيان الحدالفاصل بينها وقد قيل ان القانون المستوري يصف الأجزاء المختلفة التي يتكون منها جسم المولة وهي في حالة السكون اما القانون الاداري فانه يصفها وهي في حالة الحركة والعمل .

٣٦ - مسائق المنافون الاداري :

يتناول القانون الاداري تنظيم السلطة التنفيذية كما قدمنا ومن الممكن ان ننظر الى السلطة التنفيذية نظرتين :

والنظرة الثانية نظرة الى شي· يتحرك ويعمل فتبين الوسائل التي يتذرع بها في العمل .

وبحسبالنظرة الاولى تحدد الميئات الادادية وهيالدولة في القمة ويليهسا الميئسات الاقليمية ثم الحبالس البسلاية والخليسة والقروية ثم المؤسسات العامة •

وكل هيئة من هذه الهيئات لها وظائف تقوم بها ومرافق عاصة تتولى إدارتها .

وي الاحظ أن هنالك طريقتين للادارة طريق المركزية وبمقتضاه تتركز الادارة في يد الحكومة المركزية ولا تعطى الهيئات الاقليمية ولا للمجالس البلدية إلا قسطاً ضئيلا من الاستقلال الذاتي وهذا هو الحال في فرنسة ولبنان وطريق اللامركزية Décentralisation وبقتضاء تتخلى الدولة عن كثير من شؤون الادارة الحلية الهيئات الاقليمية والحالس البلدية وهذه تكون ذات صفة شعبية انتخابية فتشمتع بقسط كبير من الاستقلال الذاتي وهذا هو الحال في الكاترا.

وبحسب النظرة الثانية تصل الادارة من طريق موظفيها وهؤلا. عندما يقومون بواجباتهم توصف أعالم بأنها أعال إدارية والدولة في قيامها بواجباتها تستعين بالاموال العامة ضاك مسائل ثلاث:

 ٣) الإملاك العامة وكيف تحدد وما هي يميز اتها و لأي نظام قانوني تخضع من ناحية التملك و الانتفاع وما الى ذلك من النظم التي تتبنع في الإملاك العامة ، وكل هذه المسائل ستكون موضوع معالجة واشعة في مباحثنا الآتية فى علما من هذا الكتاب .

٣٧ _ افتاتود العام وانظام العام :

من المعلوم ان كل القواعد القانونية مازمة ولكنها تنقسم في درجة معه الازام الى قواعـــد لا بجوز للافراد ان يخالفوا أحكامها وهــــذه هي القوانين المتعلقة بالنظام العام.

والى قواعد مازمة بجوز للافراد انيخالفوهاأو انبعدلوا فيها لانها لاتصل بالنظام العام فاذا هم اتبعوها أو لم يخالفوها فهى مازمة لمموهده هي القوانين المنسرة أو المكملة لارادة المتعاقدين والذي يميز بين النوعين هو اتصالها وعدم اتصالها .

ويمكن تعريف النظام العام بانه كل ما يرتبط بمصلحة عامة تمس النظام الاعلى للمجتمع سواء اكانت هذه المصلحة سياسية (مثل اغلب روابط القانون العام) أو اجتاعية (مثل القوانين الجزائية وما يتعلق بتكوين الاسرة وحالة الاشخاص المدنية والاهلية) أو إقتصادية كالقواعد التي تنص على حماية الملكية والقواعد التي تجمل التنافس حرا أمام الجيع) أو خلقية وهي التي يعبر عنها بقواعد الآداب .

فكل ما يتملق بالقانون الدستوري والحقوق والحريات العامة يدخل في النظام العام ولا يصح الاتفاق الذي يرد عالفاً له . فلا يصح الاتفاق الذي يتناذل به شخص عن حقه في الانتخاب مقابل مبلغ من المال ولا الاتفاق الذي يقيد الشخص في اعتناق الدين الذي يريد أو المذهب السياحي الذي ينتمي اليه الى غير ذلك .

وكذلك ما يتملق بالقانون الاداري فلا يصح لموظف ان يتناذل عن وظيفته لمصلحة شخص آخركا انه لا مجوز له ان يستغلها وقس على ذلك القانون المالي قانه يرتبط بالنقانون المستوري والاداري بالنظام العام فيبطل الاتفاق الذي يعني شخصاً من دفسع الضريبة التي أوجبها القانون والاتفاق الذي ينص فيه عسلى الدفع بالمذهب اذاكان القانون قد أعطى لأوراق النقد سعرا جبرياً .

أما النظام القضائي فانه مرتبط ايضاً بالنظام العام فكل اتفاق علل بقو اعد الصلاحية يعتبر باطلا اذا كان ملحوظاً فيها تحقيق مصلحة عامة

600000

الاركان الرئيسية للقانون الاداري اللبسناني LES ELÉMENT D'ORIGINALITÉ DU DROIT ADMINISTRATIF ۲۸_ ادودُانان نهُ:

لا تعتنق جيم الدول المفهوم العام نفسه القانون الإداري .

وان اول عامل من عوامل اختلافها يتملق بكيفية تنظيم خضوع الادارة للقائون وللقضاء الاداري اي بالطرق التي بموجبها تخضم الادارة لاحترام القانون واراقبة الحاكم .

فني الدول الحديث يخضع عسل الادارة فعسلا الى القانون والى الم اقمة القضائمة .

والادارة الحديثة لا تتصرف بالامورعلى هواها بطريقة كيفية وقد فرض عليها كالافراد اتباع القواعد القانونية حتى اذا ما خالفتها كان باستطاعة الافراد اللبعو، إلى المحاكم وبذلك يتكون مذهب الدولة القانونية اي التي تحترم التانون وتجعله قاعدة عامة لتصرفها الاداري.

ومصدر الدولة القانونية هو المذهب الحروهو يرمي لصيائة حقوق الافراد ضد الدولة وبعبارة فصحى اضان حريتهم هذا هـو الشكل البدائي للمذهب الحرفي الدولة التانونية المصرية السائد في القانون الادارى • هذا : وللمذهب الملم منى آخر وشكل آخر كما سنرى في بحوثنا الآثية يتعلق بالنظام الادادي المبلادوهو بهذا الاعتباد يتضمن توسيع الحرية للمجموعات المحلية بالنسبة السلطة المركزية ويطلق عليه اسم «اللامركزية الادارية».

بقي علينا أن نعرف متى يعتبر المذهب الحر قاتًا في بلسه من البلاد،

اننا نعتبره حرا حين نلاحظ ان القانون الذي تخضع اليه الادارة واشجا بمناء ولسعا في مبناء يُسَوِّلُ للافراد مراجعة المحاكم التي تراقب الاعال الادارية ·

ولبنان ؛ يمتنق المذهب الاداري الحر لان الادارة في لبسنان خاضة القانون واراقية القضاء الاداري مماً .

واذا اتضح لنا ان الدول الحديثة تخضع بتصرفاتها الاداديسة القانون والى القضاء فانه يبقى لزاما علينا ان نعرف القانون الذي يسري على الادارة والقاضى الذي يرجع اليه في الدعاوي المقامة عليها •

ان الدول المناصرة اتبعت طريقتين : الطريقة الأولى : هي خضوع الادارة الى التلتون نفسه والقاضي نفسه علها مثل بقية الافراد عبى ان القانون الملمي يسري عليها والنظام القضائي العام هو مرجع الدعوج عليها وعلى الافراد ايضاً .

والطريقة الثانية : هي سريان قانون خاص على الادارة بمنازعاتها

مع الافراد والرجوع الى محاكم ادارية خاصة ايضاً •

وفي **حدَّن الا**سلوبين يظهر المذهبان الاداويان المساصران [،] المذهب الاتحكاوسا كسوني والمذهب اللبناني والفرنسي. ^(١)

٢٩ _ المذهب الانكلوساكوني :

ان انكاترا والولايات المتحدة ليس لديها قانون اداري فهل يمني هذا ان الادارة عندها لا تخضم الى القانون?

كلا : الخا اراد هذان البلدان ان تتساوى الادارة مسع الافراد المام المقانون وان لا تتميز الادارة عن الافراد باحداث عاكم ادارية خاصة بها خوفاً من تعدي الافراد على حقوقهم فيصانتا الادارات العامة كبقية الناس في الالتجاء الى المحاكم العادية وهذا يعني ان القانون الذي وضع للجميع يخضع له الجميع بلا ميزة لاحد على الآخر .

• ٤ _ المذهب الغرقى واللبنائي :

اما المذهب الفرنسي واللبناني فقد بني على عكس المذهب الاول

(١) هوريو : الحقوق الادارية ص ١ وما يليها

اليه، - Alibert المراقبة القضائية الادارية ص ٧ وما يليها دايسي Dicey الملخل الى دراسة القانون اللمتورى طبعة ١٩٣٩:

كارته _{arner} المنهوم الاتكلوسكوني القانون الاداري 444.

لاميرة Lambert القضاء الاداري في فرانسة والولات للتحدة جزء ٢ ص٧٠. داوُد david الملاخل اللوسة القانون الخساص الانكليزي ص ٣٣٧ شوارقيchuarty القانون الاداري الاميركي العام ٢٩٥٧ فهو يقول بانجاد قانونخاص يطبق في الملاقات التي ترتبط بها الادارة؟ وقضاء خاص للحكم بالنزاعات المتولدة عن هذه الملاقات والصلات . فلبنان وفرنسة يتبعان مذهبان ثنائيا للقضاء وهو القضاء الاداري والقضاء المدنى وهما "مستقلان عن مضهما .

هلى دأس القضاء الاداوي نرى مجلس شورى الدولة وعلى وأس القضاءالعادي نرى محكمة التعبيز.

فجلس شورى الدولة يعتبر الحكمــة الادارية العليا في النظام الادادي.

هذا وان القانون الاداري والقضاء الاداري بمجموعها يتألسف منها مفهوم النظام الاداري .

وان هذا المفهوم المنبئق عن القائون الاداري والقضاء الاداري هو الركن الاساسي للنظام الإداري .

٤١ _ فريف بانظام الاداري اللينائي :

اذا اعتسبرنا القانون الاداري (بالمنى الضيق) والقضاء الاداري هما دكن النظام الاداري في لبنان بالاضافة الى لوكان اخرى جملتـــه نظاما خاصاً تتاؤ به الادارة بقضائها عن الافراد قان لبنان قد اقتبس هذا النظام مــن فرانسة وهو وليد تطورات اجتاعيــة وسياسية وقضائية يختلفة.

والسبب في اقتباس لبنان للنظام الاداري الفرنسي هو لانه يتبع مثله نظام المركزية الادارية ويمنح الادارة بعض الميزات يمتنع فيها على معه القضاء أن يجد أو يعرقل سير الأعال الادارية .

اما انكاترا فانها منذ القدم اتبعت نظام اللامركزية الادارية وارادت لموامل تاريخية خاصة ان لا تبقى في وقت من الاوقات للادارة ادنى ميزة على سواها بالنسبة لبقية الافراد فيسلت الادارة خاصة المانون الدادي والقضاء المادي على خلاف الحال في لبنان وفي فرانسة حيث تتبع الادارة قانونا خاصاً (القانون الاداري)ومن مقتضاء الماناة امام القضاء الاداري (١)

٤٣ – انظام الاداري اللبناني والمذهب الحر :

علينا ان نتسائل فيا ان كان النظام الاداري اللبناني فيا اتبعه من وجود قانون خاص للادارة وقضا خاص بها يأتلف مع المذهب الاداري الحر الذي يقفي بوجوب مساواة الافراد مع الادارة مساواة قان نـة صرفة.

وهل يستفاد من اتباع قانون اداري خاص ونظام قضائي خاص ان هنالك ميزة للادارة على الأفراد ?

ان الانكاوسكسون مخافة ان يكون للادارة ميزة على سواها من الافراد لم يشاؤا ان يحدثوا نظاما اداريا خاصا خشية استبدادها بهم.

ان القضاء الاداري اللبناني قد قضى على هذه المخاوف فان يجلس شورى الدولة اللبناني بقرارته التي اصدرها في التزاع المعروض عليه (١) راجم هوريو المرجع السابق . قاس الامور بقياس السدالة واعطي كلّاحقه فقضى بذلك عسلى المخاوف التي كان يرددها البعض من ان انجاد نظام قضائي اداري لابد فيه من استبداد الادارة وتحكمها بالافراد.

ان مجلس الشورى البنائي علق مبدأ المساواة امام القانون فلم يجل للادارة ميزة على سواها واصدر احكاماً عادلة متناسقة حد فيها من تجاوز الادارة حدود سلطانها فحافظ على حقوق الافراد ولجب لا الادارة على ان تحترم القانون احتراماً كليا وابد مبدأ مسؤلية الساطة العامة.

ولهذا يمكننا القول ان النظام الاداري البناني يتفق مسع المذهب الحسر الذي يقضي بمساواة الجميع امام القانون خصوصاً وان هنالك نصاً قانونياً يوجب تنفيذ احكام مجلس شورى الدولة كبقية الإحكام السادرة عن القضاء العادي .

٤٣ _ الاركاد التي بني عليها النظام الاداري في ليناد :

قلنا أن القانون الاداراي والقضاء الاداري ها وكنان أساسيان النظام الاداري في لبنان ونقدول الآن بأنه يجب أن يضاف الى هذين لركنين المصالح العامة أو المرافق العامة بالنظر لارتباطها بهذين الركنين لاساسيين، وباجتاع هذا الركن الثالث مع الركنين السابقين يتألف فنظام الاداري في لبنان .

ولا يخفي ان النظام الاداري لا يسري عـلى جميع أنواع النشاط

الإداري فهنألك ما يخضع الى القانون المادي والقضاء المادي ويخرج عن اداوة النظام الاداري لذلك كانت معرفة المسالح المامة وما تنطوي تحتها من الاهمية عكان .

فقد تطورت اليوم فكرة المصالح العامة تطوراً زائدا ونشأ عن ذلك إيضاً تطور هام في المذهب الاداري في لبنان ولذلك يعب في مباحثنا الأتية ان نعالج اولا : القانون الاداري كقانون مستقل وثانيا : مفهوم المصالح العامة وثالثاً : العلاقات بين القانون الاداري والمصالح العامة (المرافق العامة)

اماً القضاء الاداري فاننا سنالج احكامه في النهاية ببعث مستقل.

٤٤ _ المَاتُولِدِ الافاري تِمِعَنَّاهِ العَامِ :

القانون الاداري بعد المباحث التي اوردناها بمناء العام يمكن ان يعرف بانه مجموعة من القواعد التي يمكن تطبيقها على الادارة وعملى علاقاتها مم الافراد.

وان قسما من هذه القواعد تؤلف قانونا خاصاً يختلف عـن القانون المادي.

وهذا القانون الاداري الحاص هوالذي يطبقه عبلى شووىاللولة وبقلك يتألف النظام الاداري في لبنان · الذي يعتمد على القانون الاداري والقضاء الإداري ·

الفصلالثالث

مصادر القانون الاداري

SOURCES DU DROIT ADMINISTRATIF

۱ __ العرف Droit coutumier

Y _ القانونالمدون Droit écrit

Jurisprudence | W-sale

ا _ المرف la Coutume _ ا

اسرف: هو مجموعة القواعد التي درج الناس عليها والتي لما
 خزا Sanction كالقانون المدون .

وقد كان للموف اهمية عظمى في الازمنة الاولى وكان مصلواً هامساً من مصادر القانون ولكن أهميته أخذت تتناقص شيئاً فشيئاً وحل عله القانون المدون الذي يعبر عنه ايضاً « بالتشريع » وان كان القسانون المبنى على العرف لم يتلاش بعد .

فني انكاترا التي كان للرف فيها أهمية عظمى أصبح غير ممتبر بالنسبة للتشريع ولاجتهاد الحاكم وللقبود الكثيرة التي وضمت أه (¹)

(١) تظرية القانون فترة ٤٢ : (Salmond (J. W.)

ولا يختى ان الرف متى كان ملاغاً لظروف الزمان والمكان وغير عنالف للآداب فان له أهمية كبرى في التشريع نفسه لانه يبنى عليها فالتشريع الصحيح بجب ان لا يكون مضادًا لمادات الأهلين ولما ألفوه ويجب ان يتنير بحسب تطورهم الاجتاعي والقاضي يعمل بسه لتفسير قصد العاقدين في عقودهم وكذلك يطبقه كقانون عند عدم وجود نمس قانوني باعتباد انه يطبق ما اصطلح الناس عليه وهو العرف والقانون المبناني مكون من قواتين مدونه إلا ان للمرف تأشيراً

كبيراً وأهسية بالنة . فالمادة ٢٢١ من قانون الموجبات والعقود قد نصت على ان العقود

قالمادة 221 من قانون الموجبات والعقود قد نصت على ان العقود المنشأة على الوجه التانوني تازم العاقسدين ويجب ان تتهم وتفسر وتشنذ وفاقاً لحسن النية والانصاف والعرف .

والعرف فيالقانون الأداري ليس غريباً عن إحداث بعض القواعد القانونية أو إنشاء بعض النظريات الادارية .

ويمكننا ان نلاحظ أهمية العرف في القانون الاداري بالنسبة الى السلطة التنظيمية للحكومة Pouvoir réglementaire da gouvernement وبائي نظرية الاملاك الممومية. Théorie da domaine public وبالاخص في عدم تابلية الملك العمومي التملك بمرور الزمن وهي قاعدت نشأت عن العرف كاسنفصل ذلك في مباحثنا الاترة (1)

انظر: فيالعمل الاداري كمصدر لقواعد القانون مؤلف:

Belmae , la pratique administrative . Source de dreit , Th . Toulouse , 1932

كما ان للمرف أهمية قصوى في المسائل السياسية والحولية فالنا نون الدولي مبنى على العرف الدولي الذي اتبع بين الدول .

ويمب أن فلاحظ اليوم أن العرف أذا كان عالفاً لقواعد السدل والانصاف أو للآداب البامة أو القانون فافه يهمل.

والقانون المبني على العرف يسمى قانون العرف أو القانون غسير المدون أو النيار محكتوب للتمييز بينه وبسين القانون الذي مصدوم السلطة التشريعية والذي يسمى بالقانون المدون او المسطود، ومن هذا الإجال يتضم ان القانون غير المدون او قانون العرف هو الذي لم يعلن بصفة تشريعية بل هو عباوة عن قواعد متوادثة وعادات متبعة كوتها مضي الزمن والماجات الاجتاعية يضاف الى ذلك الاعتقاد بأن لها جزآء اجتاعية (1)

قاذا طبقت الحاكم العرف فانها لا تنشى • قواعد قانونية اي قانوناً بل انها تطبق قانوناً وان كان البعض الآخر من رجالُ القانون يتول بأن الحاكم باعتبادها قواعد العرف تنشى • القانون .

وغني عن البيان ان القانون الذي مصدره العرف له فائدة كبرى لان أحكامه تكون مطابقة لما جرى به العمل ويتنبر بتنبر اعتفادات الناس وأحوالهم واحتياجاتهم (Cagitant , P. 22)

⁽١) بودري لاكتتري وفوكارد :

Bandry-la continerie et Fourcade S . 16 Colin et Capitant . P. 11 .

٤٦ _ كيف يصبح احرف فانوط

من الثابت الآن ان القانون يشكون شيئاً فشيئاً بمغي الزمن واختلاف الاحوال وان المُشَرَّع في الاصل لا يعمل سوى أنه يُسدُّون ما جرى العمل به واتبعه الناس باستمراد في مسألة معينة فالعرف اذن له دخل كبير في القانون وهو بعد ان يكون خاصاً بحالة معينة يتبع في حالة اخرى معينة يعمم بعسد ذلك فيصير قاعدة عامة (كابيتان: المرجع نفسه) .

ويقول الذين من وأيهم ان القائون العلبيمي عبارة عن القواعـــد الجديرة بأن تصير قوانين وضية ان قانون العرف هو ما أظهره شمور الناس بصفة عامة فصار داخلاً في آدابهم العامة واتبعوه عملا .

أما القائلون بأن سلطة عمسل القانون سلطة مسينة عنتصة وهي في البلاد المستودية مكونة منالنواب فيم وحدهم الذين يكون لهم حق عمل القانون وليس لنيرهم من المواطنين ان يعمل ذلك (١)

إلا ان هذا الرأي غير مستقيم لأن العرف غير التشريع والعرف عبارة عا درج الناس عليه في معاملاتهم والقانون لم يشكون إلا بنساء عسلى ذلك بطريقة تعريجية شيئاً فشيئاً ووظيفة المشرع تعوين ذلك فالتشريع والعرف اعران عتلفان فاذا ما اختارت الامة الأساً يتولون التشريع فان ذلك لا يدل عسلى انها حرمت نفسها في الوقت نفسه من (1) اورى ودو حجزم 1 خرة ٢٩ مل ٩٦

Aubry et Bau , Cours de droit civil français .

السل على مقتضى البرف ⁽¹⁾ وعليه : أن البرف لا يزال مصدرا من مصادر القانون معالاعتراف بأنه اصبح مصدوا ضيفا بجانب التشريع وقسه تضمن المستور البنائي نصوصاً في إقرار عسادات الناس وعرفهم فجاء في المسادة التاسمة منه ان حرية الاعتقاد مطلقسة والدولة بتأديتها فروض الاجلال لأنتالي تحترم جيم الاديان والمذاهب وتكفل حرية إقامة الشمائر الدينية تحت عايتها على إن لا يكون في ذلك اخلال في النظام المام وهي تضمن ايضاً للاهلين عملي اختلاف مللهم احترام نظام الاحوال الشخصية والمصالح الدينية -

ونصت المادة العاشرة منة على أن التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام او يناف الاداب المامة او يتعرض لكرامة احد الاديان او المذاهب، ولا يمكن إن تمس حقوق الطوائف منجهة إنشاء مدارسها الخاصة على ان تسير في ذلك وفاقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المارف المبومية.

فالعرف بنظرنا متى توفرت شروطه يكون بناء على الرأي الذي وجعناه مصدراً وسمياً القانون حتى قبل ان تطبقه الحاكم واذا ما طبقته فانها تطبق القانون ^(۲)

⁽۱) کابیتان ض ۲۴ و ۲۰ (٢) سالمون فقرة ٤٨

٤٧ _ شروط العرف :

لابد لكي يصبح العرف مصدراً من مصادر القانون ان تتوافر فيه عدة شروط :

 بجب ان يكون العرف عاماً Gémérale أي غير مختص بمكان ممين أو باشخاص معينين ولكن لا يشتوط ان يكون شاميلا Universette أي متهماً عندكل اهل الدولة أو كل بلاد الدولة فقد يكون خاصاً بإقليم معين وطائفة معينة ويرجع ذلك الى تقدير القاضي. (1)

٢) يجب أن يكون قدياً مضى على السمل به مسدة طويلة وتحديد
 تلك المدة يغضم لتقدير القاضى .

 ٣) ويجب أن يكون ثابتاً Constante يطرد إتباعه بطريقة منظمة غير متنبرة ولا منقطمة.

وهذا ايضاً عنصر تقديري يمود القاضي.

 غير مخالف المةا نون ولا للآداب ولا المنظام العام فاذا اصطدم العرف مع نص قا نوني فالنص القا نوني يلني العادة .

واذا كان العرف عالفاً للآداب أو النظام العام فانه لا يكون قانونا فالعرف ضد الآداب العامة أو القواعد الأساسية الخاصة بالنظام السياسي أو الاقتصادي لا يعتبر ولا يعمل به (٧)

⁽۱) ربو دانقترة ۵۰ Beudant , cours de droit civil français, introduction (۲) بو دري لاکنزي وفور کاد فقرة ۲۶۴ ، وجي ص ۲۲۳

ه) ويجب أن يكون العرف ظاهر أ Non-clandéstin

 ٩) ويجب ان يكون عادلا موافقاً للمقل والمدل والنظام المام ولا ينتج عن العمل به ضرو

 ٧) ويجب بالنهاية ان يكون ملزماً وهو شرط هام من مقتضاه ان يقوم في شمود الناس وجوب اتباع ما جروا عليه معتقدين في وجبود جزاء قانوني له لانه يكسب حقاً يكن المطالبة به وعلى السلطة العامة المصال صاحب الحق المستند الى العرف الى صاحبه .

٤٨ _ اخرق بين العرف والعادة :

انبعض رجال القانون فرقوا بين المرف والعادة فقالوا انالعادات التي تكون لها قروة القانون أي التي تمتير قواعد قانونية تسمى بالعرف Contonno والقانون المستمد منها يسمى بقانون العرف

أما القواعد التي تبارف الناس على اتباعها في معاملاتهم والتي تصلح لتفسير نية المتعاقدين لان تكون ملزمة كالمادات الاتفاقية التي تفسر قصد العاقدين فقد أطلقوا عليها اسم العادات العشيرة في مسائل الايجاد والبيع مدنياً كان أو تجادياً والعادات الخاصة بأرباب المهن .

وقالوا عنها بأنها تكون ملزمة اذا اتفق عليها المتعاقدان. صراحة أو ضمينا خلافاً لقواعد العرف فهي ملزمة بحد ذاتها .

إلا ان الواقع هو ان الانتصال بين العرفوالعادة غيرتام بل هما

بالمكس متداخلان فكثيراً ما تتجول العادة الى عرف بأن تستبعد بمض العادات حتى تصبح قاعدة عامة في عبط معين وبعد ذلك يزداد انتشارها في هذا المحيط الى حد ان يفترض وجودها في كل اتفاق وعندئذ تعتبر من العرف فتنفصل عن ارادة الافراد فتصبح قاعدة بجردة عتوية على ركن الالزام وتصير قانوناً كالقانون المدون سوا، سوا، ال

ولا يوجد لدى الاتكايز ألفاظاً عتلفة التعبير عن المعنيين المتقدمين المرف والعادة وهم يستعملون كلمتي Umgo أو Contom ويمسى واحسد ويقصد بها اما العرف واما عبرد العادات .

وفي مستقدناً لا ضرو من اتبساع التغرقة التي قال بها بعض العلماء التغريق بين العرف والعادة وان كانت هذه التغرقة ليست تأصة بيشها بل بالعكس هيا متداشلان كما قلنا ^(۲)

٢) القانون المدؤن أو التشريع

٤٩ - المَانُونِ المَدُونِ :

ان عمل الاحكام القانونية بواسكلة السلطة الختصة بالتقنين يسمى بالقانون المدون^(١) وهو المصدر الرسمى للقانون ·

فالقانون المدون نقصد به هنا هو عمسل التوانين بواسطة السلطة (١) جني نقرة ١٦٣ ص ٤٣٠ وما بعدها

(٢) القواعد القانونية الختصة بتفسير القانون خاصة بالقانون المدون ولا تسري على قانون العرف لاته غير مدون : التشريعية لانه كاسبق وقلنا قرجد قوانين تطبقها الحاكم كقانون المرف مع أنها غير صادرة عن السلطة التشريعية في الدولة .

والتشريع أصبح الآنَ أهم مصادد القانون بسبب تقسلم الامم مادياً وأدبياً وسياسياً خلافساً للأزمنة الأُولى فان العادات كانت أهم مصادد القانون.

فالقوانين التي تكون من عمل المشرّع يطلق عليها اسم القانون المدون وسميت مدونة على السلطة وسميت مدونة على السلطة التشريعية خلافاً للقانون غير المدون فانه من عمل الناس الحاضمين له (٢) وتمتاز القوانين المدونة في الها بسبب تعدوينها تكون نصوصها ظاهرة وعدودة فيطمئن الناس في معاملاتهم وتكثر الماملات والاخذ والعطاء وبالنسبة لذلك أصبح القانون المدون أهمية كبرى وأوشك القانون النير مدون ان يتلاشي فالقانون المدني اللبناني مدون .

والقانو فالمدون بدوره يهتسبر مصدداً هامساً المقانون الاداري خنالك عدة نصوص ذات أهسية كـ يرى تعالج نظام ونشاط الادارة كقانون تنظيم دوائر المدلة وقانون السبلايات وتانون الاستعلاك وقانون المصادرة.

⁽۱) چني؛ ص ۲۰۸ ومايىدهـــا، اوبري ورو فقرة ؛ ك ص ٤، يودري لاكتنزي وفوركاد ، فقرة ۱۱ (۲) سالم ن فقرة ۳۷

وهنالك نصوص عالجت نظام المصالح العامة ونشاطها كصلحة الحدير أو مصلحة الجارك وسواها .

واذا كانت القوانين والانظمة المتماقة بالقانون الاداري متوفرة كتوفر مثيلاتها في القوانين المادية فان القانون الاداري يعتبر الى الآن غير مقنن بالنسبة لبقية القوانين الاخرى لانه غير بحسوع عدم المحافظة عند مقان المكومة اللبنانية في الا وقة الاخيرة قد نظمت الممالح المسومية وسنت لها مختلف الأنظمة بالمراسيم الاشتراعية التي صدرت خلال عام ١٩٥٣ و إلا ان القانون الاداري والإعمال الادارية والمسؤولية الادارية خلاقاً لما هو مشاهد في الموالية و المسؤولية الادارية خلاقاً لما هو مشاهد في القوانين المادية حيث ثرى هنائك النظرية الماسة للمبادى القانونية والمسؤولية المستحصية وغير الشخصية كالمالاتناوس صريحة والمسؤولية الشخصية وغير الشخصية كالمالية منصوص صريحة والمسؤولية المستحديدة والمورون عدول المسؤولية المستحديدة وغير الشخصية كالمالية منصوص صريحة والمسؤولية المستحديدة والمستحديدة والمسؤولية المستحديدة والمسؤولية المستحديدة والمسؤولية المستحديدة والمستحديدة وال

فالقانون الاداري بتي الى الآن غير بجوع كالقانون المسلمني والقانون المسكمية والتشريع العقادي وقانون المسكمية والتشريع العقادي ومن أجسل ذلك كان للاجتهاد أثر كبير كصدر من مصادر القانون الاداري وبالاختصار فالقانون المدون هدو الأحكام التي تصدر عن السلطة التشريعية بالشكل المقرد بالمستود وهو أحد المصادد المامة للقانون الاداري.

وهنالك فرق بين القانون أما وبين المرسوم Decret والاخير يصدو

عن السلطة التنفيذية والقانون يعدل بةا نون مثله واما المرسوم فسلا بلغى قانوناً صادرًا عن السلطة التشريعية .

وهنالك المراسيم بقوانين أو المراسيم التشريعية ويطلق عليها اسم Décret - lois, Décrets législatif لانها تصدر عن السلطسة التنفيذية تفويض من السلطة الاشتراعية ولها قوة القانون وسنفرد لها بحثاً خاصاً في مباحثنا الاكتية لأهميتها.

والأوامر التي تصدر عن الساطة التنفيذية من غير رئيس الجمورية سسى قرارات أو أنظمة Arrétés o réglements.

وكانت الاوامر التي تصدر عن ﴿ البلاد تعرف في فرانسة قلميًا أسم Ordonnance ولكن الآن كله_ة Ordonnance وكل_ة Décrets معنى واحد (١)

هذا والقانون يضع التواعد الاصلية ولكن المراسيم تنص عــلى وُجِراآت تفصيلية بقصد تنفيذ القوانين .

ولرئيس الجهورية الحق في إصدار مراسيمعامة (لوائح) وهي الما راسيم (لوائح إدارية عامة) Réglement d'administration publique ولا تتخذ في فرانسة إلا بعد أخذ رأي بجلس الدولة؛ والما مراسيم لوائح) ادارية Réglements ordinaires والفرق بين لوائح الادارة العامة وغيرها هو ان اللوائح الادارية العامة تكون سلطة رئيس

⁽۱)کولین وکابیتان ص ۲۴ و ۲۰

الجهودية في علما بنساء عسلى نص صريح في القانون الذي عمِلت تلك اللائمة لتنفيذه ويؤخذ فيها دأي بجلس الشودى بغرانسة .

واما اللوائح الاخرى فتصدر عن وئيس الجمهورية بصنته رئيساً السلطة التنفيذية ولا لزوم فيها لأخذ رأي عبلس الشوري في فرانسة. والوزراء لمم الحق في إصدار قرارات إدارية عامة بمقتضى تصريح صريح من المشترع وتسمى قرارات وزارية Arrétés réglementaires وعليه : يجب في لبنان خاصة ان يقنن القانون الاداري بأن تدمج أحكامه بعد ان ترتب وتبوب ويرفع ما قد يكون فيها من تناقض في مجوعة واحدة Code تصدر من الهيئة صاحبة التشريع في شكل قانون سواء أكان مصدر تلك الاحكام عرف أو تشريع أو غير ذلك نثول ذلك آخذين بوجهة نظر العالم الالماني Thibaut الذي دعى لأول مرة الى تقنين التانون الالماني على غرار التانون الفرنسي بعد ما رآه من نجساح التجربة الفرنسيه خلافاً لرأي العالم الالمساني المعروف سافيني Savigny الذي لا يرى ان تصب قواعد الثانون في قوالب جامدة هي النصوص ويرى الله من الأفضل ترك قواعد الثانون طليقة من كل قيد تتطور وفق الحاجة والزمن حسب النظرية التاريخية التي أشرنا البها في مطلع هذا البحث مع ان تقنين التانون لا يجله جامداً فانه يتطور دوماً بغضل القضاء والاجتماد كما نرى ذلك ظاهرا في التانون الفرنسي الذي جمه تأبليون عام٤ ١٨٠٠ والخلاصة : ان القانون الاداري بالرغم من انه جزء من القانون (التشريع) لا توجد له مجموعــة Code شاملة لُكـــل

أحكامه ومرد ذلك الى ان قواعده تستمعي على التجميع لانها كثيرة التغير اذبجب دائماً مسايرة النفيرات السياسية والتطورات المستمرة للحياة الاقتصادية والاجتاعية فضلاعن ان تشمب المواد التي يتناولها بجعل حصرها في مجموعة واحدة عملا عسيرا .

إلا ان هسذا لا يمنع من تجميع النظرية العامسة تلقائون الادادي والاحال الادادية والعقود الادادية والمسؤولية الادادية وسواهسا التي تتضمن مبادى، عامة قفا يشناولها عامل التغيير والتبديل .

۳ الاجتهاد

٥٠ – الاجتهاد:

للاجتهاد الاداري الذي يقوم على رأسه مجلس الشورى مقام هـام في القانون الاداري .

فيبلس شورى الدولة ينذي كل يوم القسانون الاداري بالمبسادى. القانونية واليه يعود الفضل في بناء صرح القضاء الاداري.

وقد بدأ أولا بالنظرية العامة للقانون الاداري ومن ثم تساول مسؤولية الادارة عن أعال موظفيها وعالج بمساية العقود الادارية والتصرفات الادارية وعملس الشورى يتناول ايضاً ما ليس له نص خاص مطربقة التفسير القضائي .

والحتى ان الاجتراد الدي أقرم علس شورى الدولة في فرانسة خاصة

قد حتى الامال فيه فرفع من مكانة القضاء الاداري ومنزلته بما وضعه من مبادىء المدالة وبما استخلصه من ظروف كل قضية .

ولا يغفى ان مصدر الاجتهاد الاداري المدالة فيمكنه ان يقر كل اجتهاد بجرأة يجقق به المدل وبذلك كان الاجتهاد الاداري أحسد مصادر القاق ن الادارى •

ولاينيب عن البال ان اثر القضاء الادارى يظهر في مرونته فهو يمالج كل قضية ترفع اليه بمرونة خاصة يبني عليها نظرياته وتكون عاملا في تطور القانون الادارى •

وكما قرر العلما. الاداريون ان جرأة عجلس الشورى في فرانسة في تقريره للمبادى. القويمة التي تنطبق على العدالة وملاحظته الضرورات العملية جعلت القضا. الاداري يحيا حيساة مستمرة مستقلة لم يؤثر فيه قيامالقضا. العادى مجانبة (1)

هذا وان الاجتهاد يكسل القانون ويسد النقص فيه فان لم يوجد نص في القانون فانه من المتبع ان القاضي يتبيع الاحكام السابقة حتى

 (١) فيا يتعلسق بأن الاجتهاد مصدر من مصادر القانون راجع خاصة عسدا المؤلفات العمومية :

Chrétien , les régles de droit d'origine Jurisprudentielle , th. Lille 1936 .

Waline, le pouvoir normatif de la Jurisprudence, in melanges G. Scelle. II. P. 613

Maury, abservations sur la Jurisprudence en tant que source du droit, in mélanges G. Ripert, T.I. p. 28.

ان هذه الاحكام أصبحت في الواقع قوانين مجانب القوانين بمناهــا الحقيق وأصبحت تطبق باعتبارها قوانين في بمضالمسائل التي لم ينص عليها القانون ولاجل هذا قلنا ان للاجتهاد الاداري خاصة دوراً هاماً في حقل القانون الاداري لانه يستتي مباديه منالمدالة ان لمرد النص .

وأحكام الحاكم بالبسة لتكوينها تحصل في مسائل معينة واقعية تعين معنى القانون في يجز متمم لازم أن في تشرح داغًا النتائج المباشرة وغير المباشرة المترتبة على تطبيق القواعد القانونية بطريق الاستنتاج على الحوادث الحيَّة التي تقع والتي تختلف باختلاف الطروف وبنا على ذلك صاد للاجتهاد القضائي شأن عظيم وأصبح للمحاكم الادارية مبادى مقررة وصادت معرفة القوانين بنير معرفة تطبيقها بواسطة الحاكم تعتبر معرفة ناقصة .

و للاحكام ايضاً أهمية عظمي في تفسير القانون بحيث أصبحت في بعض القضايا ثابت تتبعا الحاكم الاخرىبنير بحث.

والاصل أن القانون يفسر تفسير لنوياً حسب ألفاظه ولكن الهاكم جرت على أنها غير مقيدة بهذه الطريقة النظرية ورأت أن من حقها أن تكمل القانون كما أن لهسا الحق في تأويله ولذلك لم تتردد في أن تسطي للقانون المعنى الذي تقتضيه إعتبارات العدل والمصلحة الاجتاعية .

والملاصة انالاجتهاد هو السبيل الهادي المتاد للقاضىوان رجال

القضاء والمشتغلين بالقانون يستندون كثيرا عليه ومتى صدر حكم من محكمة عليا مسبباً بمد مجث طويل فانه يعتبر قرينة كبيرة على انه فسر القانون تنسير اصحيحاً وذلك يسؤثر في القانون خصوصاً اذا تمدفع الاحكام وقراترت بمنى واحد(١)

٥١ _ الغضاء الادارى :

وان كنا قد أتينا بلمحة كافية عن قيمة الاجتهاد الاداري في نطاق القانون الاداري إلى انتقان القانون الاداري إلى انتقان القانون الآتي الأهميته ، ان مجلس الشورى في فرانسة قد سما بمباديه القانونيه سموا كبرا ذاعت شهرته ورحب بها رجال القانون الاداري .

وذلك كله لان هذه المبادئ القانونية التي قررها بجلس الشورى لم تتقرر بنا على قانون مدون بسل ترك امر الفصل في أنواع القضايا المختلفة المطروحة أمامه الى الاصول العامة القانون فكان قضاؤه قضاء مستقلا اجتهادياً علاجياً Prétorien وقد لاحظ علماء فرانسة ما انتهى اليه اجتهاد بجلس الشورى عندهم وقد انشى طاية الادارة من رقابة القضاء العادي عند إقامة الافراد الدعوى على الادارة فأصبح اداة حاية إلافراد شد تسديات الادارة ،

وقد استطاع هذا المجلس بقضائه ومباديه ان يوفق بين حماية حقوق الافراد وحماية حقوق الادارة وأعمالما وما تدعو اليه حاجة المصالح الصومية من الشؤون المختلفة وقد أطنب فيه علماء القانون من غير (١) سالم ن فقرة ٣٣ بعرو:

Perreau,technique de la jurisprudence endreit privé, T.I.P.100 101

الفرنسيين ورأوا فيه خير نهضة التقدم في القانون والتتبع بروح الدراة (1)

ويرى رجال النقه الاداري ان في إنشاء بجلس الشووى باعتباره عكمة إدارية اكبر ضمان من إنشاء عكمة التمييز بالنسبة لحلية الافراد اد لوحظ ان القضاء المادي يقفوقفة التردد كلما أراد ان يفسر نصاً من نصوص القانون المدون حتى لا يتهم بالاعتداء على حقوق ألادارة (٢)

وربماكان الفضل في انتشار هذه المبادى و القانونية الادارية الحرة و المستقلة في فجر هذا العصر ان بجلس الشورى لا يرى بحسلا للانقياد و الأخذ بالاصول القانونية المقررة في القانون المدني للافراد في حالات النزاع بسين الادارة والافراد ولذا عمد الى تقرير اصول مستفادة من روح القانون العبام المستطيع التوفيق بسين حماية الافراد وحساية السلطة العامة .

وقد عالج بجلس الشورى مبادى أصبحت بمثابة القانون في مواطن مختلفة أهمها :

- تعدي الادارة حدود السلطة Excée de pouvoir

⁽١) راجع ما نقله ابلتون بالصفحة ٧ و ٨ عن الاستاد Garner • وراجع ما نقله لافاوير عن المشرع الاميركي Good now (ص ٩ ،القضاء الاداري طبقة ٢) (٢) جعز Gaster القانون العام ، آبلتون ص ١٩ـ١٢ نقرة • :

٢ - نظرية مسؤولية الدولة مدنيا

 ٣- اعتبر نفسه القاضي السادي المنازعات القاشة بين الافراد والادارة

إذالة النموض في القوانين المدونة وعدم تقيده بنصوص
 القانون المدنى وأصوله

ه مه إقراره للمبادى. بحرية واستقسلال كأنه ينطق بالقسانون ويسنه سنا ؟

وستأتي التفاصيل بمكاتها (١)

مدى استتلال اخانوند الاداري

\ 0_ المنى المتبئى لاستثلال الاداي :

كيف يعتبر القانون الإداري مستقلا عن سواه وعلى م يرتكز استقلال القانون الاداري الذي يعد عنصراً أساسياً للمذاهب الآخذة بالشخائين العادي والاداري ? كالمذهب الفرنسي واللبناني وسواها ومساهي الاختلافسات الجوهرية بسين المسذهبسين اللبنساني والانكاوسكسوني في هذا الشأن ؟

انسا نحاول الآن ايضاح هـذه الامـور لان المـذاهب الانكلوسكسونية تطبق هي ايضاً بعض القواعد القانونية المستقلة عن الادارة ،
Certaines régles de droit autonomes

(١) ابلتون ص ١٥

فالقانون الاداري الترنسي واللبناني يعتنقان في الثالب قواعمه ذات طابع خاص Identique تختلف عن قواعد القانون الحاص لهيا له علاقة الادارة .

والاختلاف بين المذهبين اللبناني والانكاوسكسوني ليس اختلافا بسيطاً يدور حول المقدار الذي يستقل فيه القانون الاداري عن سواه والخا اختلاف بالمبدأ. فاذا قال الانكاوسكسون أن ليس لديم قانون

اداري فلايمني هذا انايس لديهم مناهد، ومؤسسات عامة Réglements juridiques particuliers كانظمة الوزنية خاصة Réglements juridiques particuliers كانظمة الإستملاك والمعادرة وسواها .

واغسا هذه الانظمة الحاصة الادارية والمؤسسات العامة تعتبر في الاقطار التي لايوجد فيها قانون اداري من قبيل الاستثناء لان القانون الدارة >لافراد > والهاكم واحدة كذلك .

اما مفهوم المذهب البناني ومن ورائه المذهب الفرنسي فانه مبني على استقلال القانون الاداري عن القانون المادي والقواعد المقاصة بالقانون الاداري لا تعتبر من قبيل الاستثناء بالنسبة القانون المادي فالقاضي الاداري حينا يدعى لاستخراج قاعدة يريد تطبيقها على القضية المعروضة عليه ولم يجد لديه حلاً قانونيا خاصا بها مبنيا على نص صادر عن المشرع ذانه يكون حرا باستخلاص القاعدة القانونية التي

تتلام مع الحاجات الخاصة للحياة الادارية دون أن يكون مقيدا مقواعد القانون العادي .

فالقــانون الاداري مستقل بمصــدره ومســتل بملاقته مـــع القانون المادي

ان ما أوردناة هنا هو الذي أوضحه بعناية ودقة مفوض الحكومة لدى مجلسالشورى الفرنسي Rivet حينها عرضت قضية تتعلق باسترداد المدفوع بلاحق المعروفة بالتانون المدني فقد قال في مطالعته (1)

ان الاحكام التي نص عليها القانون المدني في « المدفوع بلاحق » لا يتقيد بها بجلس الشووى لانه أمام نزاع فيه الدولة فريق وليس أمام نزاع قائم بين الأفراد ، والحجلس يستطيع ان يقر القاعدة القانونية ، التي تأتلف مع ضرورات الحياة العامة دون ان يجصر اهتمامه بغواعد القانون المدنى .

و يُصر المَلامة هوريو ^(٢) على القول بأن القانون الاداري هو قانون استثنائي لان الحياة السومية la vio publiquo هي استثنائية بالنسبة للحياة الفردية التي هي الحقيقة الاولى.

⁽۱) عِلَس شورى الدولة القرنسي ٧٠ تشرين الثاني سنة ١٩٣١ دالوز كعـــام ١٩٧٢ ص ١٠٧

⁽٢) القانون الاداري ص ٢٧ ومايليها .

ويرمي «هوري» بقوله هذا الى ان الميزات الاستثنائية للادارة في القانون الاداري مقيدة في الدولة الحرة بالحاجات الحقيقية «المصل الاداري» و «هوري» في معرض ايفاحه للقاعدة القانونية الادارية رآى ان هذه غير مرتبطة بالقانون المدني وقواعد ، وبذلك اعترف ان القانون الاداري وان كان استثنائيا إلا انه مستقل تمام الاستقلال عن القانون المدني يختلف عن وضع هذا القانون بالنسبة للقانون النجاري .

٥٢ _ مصدر المذهب الغرنى لاستثلال المَأْتُون الاداري :

ان فرانسة لم تصل الى تقرير قاعدة استقلال القانون الادادي بالسهولة التي نتصورها فالقانون المدني الفرنسي في القرن التأسع عشر كان القانون العام ولا تجوز عنائفة نصوصه إلا اذا كانت هنالك أحكام خصوصية عنائفة لها وكان من الحمر القيام بمجود كبير لانتزاع أحكام القانون الاداري من نصوص القانون المدني ليصبح القانون الاداري مستقلا عن هذا الاخير قاماً .

وقد تحقق هذا الحبود بواسطة (الاجتهاد الاداري) الذي وافقه

جهد المليا: وفي مقدمتهم لأفيربير la Fornière الذي نجح فعلا في إقامة دعائم استقلال القانون الإداري (١).

وقد تأيد استقلال القانون الاداري بصورة باهرة ظاهرة في القرار الاول الذي أصدرته محكمة الحلافات الفرنسية في ٨ شباط سنة ١٨٧٣ (سيري ١٨٧٣ في ١٥٣٠ في القضية الشهرة المروفة بقضية «بلانكو» فقد جاء فيه صراحة: ان مسرَّولية الادارة لا تعالج على ضوء المبادى، التي تستلزمها مقتضيات المقررة بالقانون المدني بل على هدى المبادى، التي تستلزمها مقتضيات الحياة الادارة العامة .

٥٣ _ امن المذهب البنائي في استندل الناتون الاداري :

قبل أن تؤسس عاكم مستقلة للدعاوي الأدارية كان مرجع حسم مثل هدنه الدعاوي رئيس الدولة أو الوزرا (٢٠) . كما أن التنظيات القديمة الشائية كانت وجب رؤية هدنه القضايا لدى الديوان السلطاني الذي كان ينعقد بحضور السلطان من الوزرا، ورجال الدولة .

⁽¹⁾ In Ferrière, traité de la juridiction administrative, 1886,2 vol ويعتبر الافارية بالفعل مؤسساً الفقه الاداري الحديث : انظر شهادة مهادة ويعتبر الإفارية بالفعل مؤسساً الفقه الاداري عن قيمة هذا المؤلف الفنير فقسد كان له الفضل الكبير في تطور القانون الاداري وتحويله وفي تعزيز اجتهاد بجلس الشورى الفرنسي (٧) ان دستور فرانسه لعام ١٧٩١ اعتبر رئيس الحكومة والوزراء مرجعاً لحل القضايا الاداري :

ومن ثم اقتبست تركبا الشائية تشكيلاتها الادارية عن فرانسة فأنشأت بجلس شورى المولة على غط بجلس شورى المولة الغرنسي تخاجاً وبعد ان انفصل لبنان عن جسم المولة الشائية ادخل نظام الحاكم الادارية في عهد الانتداب وكان اول بجلس انشيء المشورى بتاريخ ٦ ايلول سنة ١٩٧٤ بالقراو رقم ٢٦٦٨ ومركزه بيروت .

وفي ٢٤ اذار سنة ١٩٧٨ صدر قانون بإلناء عجلس شورى الدولة على ان ترى محكمة التدبيز الدعاوي التي أعطي لمجلس الشورى صلاحية النظر بها بموجب أحكام القرار ٢٦٦٨ المذكور على أن تتبع اصول الحاكمةالمحددة بالقرار ٢٩٧٩ الصادر في ٩ شباط سنة ١٩٧٠ .

وبعدئذ اعيد عبلس شورى الدولة في لبنان بتاديخ ٢٣ نيسان سنة ١٩٤١ بالقرار رقم ٢٨٠ ل.و. الملي نظمه تنظيا جديداً وأعطساه صلاحيات واسعة إلا ان اختصاصاته في الامور التشريبية الواددة بالواد ٢٣-٢٣ قد ألثيت بالرسوم الاشتراعي رقم ١٣٧ المؤرخ في ٢٨ كانون الثانى سنة ١٩٤٧ .

ولم يستمر عجلس الشورى طويلا فانتقلت اختصاصاته في التفغال الادارية الى الفرفة الادارية لدى عكمة التمييز عملا بأحكام قانون ١٠ أطرسنة ١٩٥٠ .

واليوم اعيد جلس شورى الدولة في لبنان بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٤ المؤوخ في ٨ كانون الثاني سنة ١٩٥٣ واننا سنتناول دواسته بعناية في بموثنا الآتية معالتعديلات التيطرأت عليه بعد هذا المطاويخ قلبنان اليوم لهيه محكمة إدارة بدائية وعبلس شورى الدولة وهو يتبع المبادئ العامة التي تقتضيها ظروف الحياة الادارية عند فقدان النص القانوني، هذا وان بلجيكا واسبانيا وايتاليا والمبرتنال ومصر وبعض مقاطمات سويسرا وبعض حكومات المانيا قد اقتبست تنظياتها الادارية عن فرانسة. اما اميركا وانكاترا فليس لديها عاكم إدارية وقانون إداري بل ان التانون المادي يسري فيها على الدولة والافراد كما اشرنا بسبب انها تداران بطريقة اللامركزية الادارية الواسمة على خلاف لبنان وفرانسة والبلاد التي اقتبست منها انظمتها،

٤ هــ مظاهر استثلال الناتود الاداري وقيوده :

اذا قررنا مبدأ عدم تطبيق القانون المادي في الحقل الاداري فلا يعني هذا أن القانون الاداي يعتنق بصورة دائمة قواعد تختلف عن قواعد القانون الحاص المادي -

فقد يحصل ان تكون القاعدة أو المبدأ واحداً في القانون الاداري والقانون المادي فلا يفقد بذلك القانون الاداري ميزته الادارية واستقلاله التام .

فاذا رأينا مثلا قاعدة واحدة قانونية فيالقانونالفرنسي والبلجيكي والايطالي فلا يؤثر هذا في استقلال كل هذه القوانين عن بعضها .

ويُهب عايـنا ان نقر بجبدأ استقلال القانون الإداري بما يتضمنه هذا القانون من المبادى. وبما يتراءى لنا فيه من المظاهر. فقواعد القانون الاداري تختلف عن القانون العادي وقد يكون الاختلاف جوهرياً لا شبيه له في القانون العادي .

ونرى ذلك مثلا في الميزات الزجرية (1) التي يمكن ان تستخدما الادارة منفردة ضد الافراد والتي هي مستوحاة من الممل الاداري الصادد عن إدادة وحيدة Acte unilatérale وهي تتمارض كلياً مع ما اصطلح عليه في القانون الماص الذي يسوده مبدأ قوافق الارادتين فلا تعمل الادادة الواحدة منفردة والمك المثال:

ان السلطة تفرض على الإفراد قيوداً جبرية (سلطة إصدار الاوامر Pouvoir reglementaire وأغما بارادتها الوحيدة توجب عليه ان يقوم بعمل معين كإداء الضريبة والرضوخ الى الاستملاك والى المصادرة . وانها توجب على الافراد اتباع نهج مُعيَّن قبسل إقامة الدعاوي عليها كتقدم المذكرات التصدية .

ورى في الحالات الاخرى ان قاعدة القانون الاداري وان اتفقت أحياناً مع القاعدة القانونية المقردة في القانون الحاص إلا انها تفترق عنها حين تقريرها فالقاعدة الادارية قد لوحظ في وضعا مراعاة المعلمة المحومية بينها القاعدة القانونية المقررة في القانون الخياص يلاحظ في اقرارها إقامة التوازن بين المصلحين الفرديتين و

ولذلك نرى اختلافاً جوهريـاً في التعاريف الواردة في القانوفين وفي نظرياتها فلكل منها مظهر خاص فهنالك نظرية العقد الاداري

¹⁾ Les prérogatives de coercition

ويقابلها نظرية الاتقاقات الشخصية والملكية الادارية ويقابلها الملكية الفردية والمسؤولية ألأدارية ويقابلها المسؤولية الشخصية وكل من هذه الامور تعالج بالقانون الاداري معالجة تختلف عنها في القانون العادي .

خنالك قواعد وضعت لصالح الادارة بالنسبة القانون الحساس وقواعد لم توضع لصالحها فنظرية العقد الاداري وامكان رجوع الإدارة عن العقد أو تعدله قد وضعت لمصلحة الادارة .

ونظرية الحادث الطارى. لم توضع لمصلحتها بل وضمت لمصلحة المتعاقد معياً .

والاخذ بنظرية الحاطركان لصالخ الافراد دون الادارة •

واذا لاحظنا أنالقاعدة القانونية الادارية في بجال السل قد شابهت القاعدة القانونية المقررة في القانون الحاص فسمى ذلك ان القانون الاداري قد اقتبس القاعدة من القانون الحاص المادي لوجود التشابه في هذه الحالة بن الحياة الادارية والحياء الحاصة.

ومع ذلك فانالقضا الاداري اذا اقتبس من التانون الحاص بمض قواعده فانه يبقى عتفظاً باستقلاله (1) ولايشير في قراراته الى النصوص الواردة في القوانين البادية (1) .

إم علس شورى الدولة فشياط سنة ١٩٣١ بمناسبة اقراره قاعدة عامة منصوص عليها في الدول الحاكمة المدنية .

٢) على الثوري ١٨ اذار سنة ١٩٤٧ بمناسبة تعليق المادة ١١٦٦ من المتانون المدنى المرتسى :

وقمة يرجع بإحكامه الى نصوص القانون المدني في الموجبــات مصدرة نادرة (¹) .

ومن الطبيعي أن المشترع أذا وضع قاعدة عامة فيفرض على القاشي الاداري أن يأخذ بها ولو أنها جائت بقانون خاص فالقانون المدني الفرنسي أجاز للزوج أن يشرض على تعاطي زوجته مهنة مستقلة بالمادة ٢١٩ . وهذا النص يسري على الوذائف الدامة التي تتولاها الزوجة كا يسري على المهنأ المصوصية وعملس الشورى عجر على الاخذ بأحكام المادة المتقدمة (٢).

00 _ قارب اخافون انعام والحاص واستئيول اخافون الاداري :

ان أغلب المؤلفين المماصرين في معالجهم لتعاور القانون العمام والخاص اعتبروا ان هنالك عدة صلات بين القانون العمام والخاص وان من نتائج هذه الصلات الاقلال من الاخذ بالنظرية التقليدية التي تُقيز به هذين الفرعين من فروع القانون (٣) أو على الأقل الشك بقيمتها (١) مجلس الشورى ١٨ اذارسنة ١٩٤٧ مناسبة تطبيق المادة ١١٦٦ من القانون الملذي الفرنسي .

(٧) شورى الدولة القرنسي ١٩صياط سنة ١٩٤٣ راجع: تعليقاً على هذا القرار بامضاء : Léonard . بعنوان : Léonard بامضاء : Léonard . بعنوان : Proidement et limites de l'autonomie du . . كمجلة الغازات لعام ١٩٤٣ قسم ١ ص ٣١

J. Donnedieu će valeres . Note an D. G. 1947 P. 54 (C) Duguit , traité , 1 , 680

وان هذا لمئؤلف هو اول من نادى بأن الفارق بين القانون العام والخاص هو نسبى وليس مطلقاً .

سبي ريبين وهنالك مقالات شهيرة و-ولفات كلها ترمي الى نشيجة واحبدة هي ان قواعد كل من القانونين بذأ يظهر ارها في الاخر العلمية فان التقادبالذي أحدثه الاتجاء الحديث بين القانونين من شأنه تسرب قواعد كل من القانونين الحالاً خرجيث ظهرأتُر هذا التسرب في كل منعا •

ومن جهة تأتية يعتقد بعض علماء القانون المدني أن القانون الحاص بدأ يتأثر بجبادى القانون العام تدريجياً والذي يهمناهنا هو الإشارة الحالن التقادب بين القانون العام والقانون الحاص لإينال من استقلال القانون الإدارى

فاذا تسربت بعض القواعد الحاصة الى القانون الادادي فلا يعني هذا ان القواعد المدنية لماأثر فعال في القواعد الادادية ⁽¹⁾التي لا تزال ععنطة جيزتها الحاصة وطابعها الحاص .

هدذا الذي أوجب الاهتام هدو ان القاندون الخاص بدأت توسب أحكامه في امور كثيرة الى الامور الادارية وبدأت قواعد التأنون الخاص تراحم قواعد القانون المام في الامر الواحد ولذلك اعتبر الما المؤسسة التي تسري عليها أحكام القانونين خاضمة الى نسطام مختلط وهدذا المزيج من المبادى القانونية دليل عدلي تقرب القانون وليس دليلا على فقدان استقلال قواعد كل منها و

(١) راجع : المقالا هاما في داللوز لعام ١٩٤٧ للاستاذ Rivera

(۲) أن المؤلف سافاتيه Savatier هو الذي أبان تطور القانون الخاص واعتبر انه المجاهزة المن المنافقة المجاهزة
الفصلارابع

المصالع العمومية أو المرافق العامة

LES SERVICES PUBLICS

٥٦ _ تحليل فانوني المراقق العامدُ:

١ - قريف المصابع الهامة: عرف آبلتون (١) وهووي (^(٢) المرافق العامة بأنها وسيلة من الوسائل التي تلبأ اليها الساعات العامـ ة لقضاء الحلجات التي لها صلة بالنفع العام .

وهذا التعريف يكاد يتفق عليه علما · القانون الاداري وقد عرف لوبادر (٢٠) : المصالح العامة ، بأنها كل نشاط لهيئة عامـة يرمي الى سد حاجة ذات نفع عام .

اماً علما و البلجيك وفي مقده يهم بيرفيني (4) فانهم يعرفون المرافق العامة بأنها المشروعات التي أنشأتها المدولة وكانت له الرقابة العامة الدائمة عليها بقصد سدًا لحلجسات الضرورية للجاعات بسبب عجز الافراد عن القيام بتأدينها على الوجه الأكل .

أما رولاند (*): فقد عرف المرافق الماءة بأنها مشروعات تعمل (١) ص ١١٤٤ (٢) ص ١٠٠٠ . ٣) ص ٣٥٠ . الماءة بالماء والمداه الماء المداه (٥) ص ١ مدا وقد أعلن المداهة جبز ، وهو أجسد اصحاب النظريات المحروفة في الوقت الذي لم تكن نظرية ه المرافق العامة ، قد اعترتها الصحوبات الحليثة التي نشاهدها اليوم بسبب أعلور الحياة العصرية ومداخلة الدولة في اكسائر

تحت إشراف السلطة ، ومهمتها القيام بأدا خدمات عامة الجمهور .

وعلى اساس هذا التعريف قرر الاجتهاد في بلجيكا ان عناؤن الاعاشة العسكرية les canti es militaires تعتبر من المصالح النمامة فقد أُحدثها السلطات العامـةولها الرقابة الفعلية عليها لسدّ حاجات الجاعـة التي رأت

فالمرافق العامة : هي كل نشاط تمارسه هيئة عامة لسد حاجة ذأت نقع عام . ومن هذا التعريف يظهر .:

١- ان المرافق العامة هي نشاط، وهذا هو المفهو ما لمادي المرافق العامة كما سيجيء على المناطقة من سيجيء على المناطقة العامل من المناطقة العامة على المناطقة العامة بعاديق على المناطقة العامة بعاديق على المناطقة العامة بعاديق على المناطقة العامة العامة على المناطقة على المناطقة على المناطقة على المناطقة على المناطقة على المناطقة العامة على المناطقة على المناطقة على المناطقة على المناطقة على المناطقة العامة على المناطقة العامة على المناطقة على المناطقة على المناطقة العامة على المناطقة العامة على المناطقة ا

3 وهنالك عنصر رابع غير متفق عليه ، ولم يأخذ به الاجتهاد وهو تطبيق نظام خاص على ٥ المرفق العام ٥ أي النظام الاداري ، لان تطبيق النظام الخلص على المرافق الادارية هو نتيجة لوجود المرفق العام وليس ركناً من أركانه.

السلطات المذكورة ضرورة حايتها (١)

وقرر العلم عندهم أن الدولة هي التي يرجع اليها أولا تقرير وجود الضرورة لسد الحاجات العامة وكذاك عجز الافراد عن القيام بالعمل على الوجه الاكل وبالنهاية إحداث المصلحة العامة وخضوعها لوسائل القانون العام .

فالدولة هي التي نقرر ان الحاجـة عامة وانها ضرورية للجاعة التي انشئت من أجلها وان القواعد الحاصة بانقانون الاداري هي التي تسري عليها وحدها نيستقيم سير الممل بصورة دائمة ومستقرة

فالحاجة بجب ان تكون عامة ، والمنفعة الحاصة مها تكن محترمة لا تبرر تدخل الحكومة لانجاد «المصلحة».

ومنجهة اخرى يجب ان تكونالحاجة ضرورية بممنىان الحكومة اذا لم تؤمنها ينشأ عن ذلك ضرر الجمهور •

وتتريد ان الحاجة عامة وان على الحكومة ان تؤمنها بنهسها هو امر يخضع للظروف وقد كثر في الآونة الاخيرة تدخـل الدولة في شؤون كثيرة لتحقيق المنفة العامة > فالحكومة هي التي تقرر أهبية الحاجة العامة > فاعاشة الشعب ضرورة لبقائه > وهي تؤمن من قبسل الافراد اثنا السلم واثما تبادر الحكومة الى إنشا • مصلحة عامة للاعاشة لتأمين خاجات الناس من القوت ووضع تسميرة خاصة المواد النذائية (١) إستتاف لهم : الغرف عتمة بعد القض ، في ٢١ شباط سنة ١٩٥٠ ، المجموعة لعام ١٩٥١ ، ص ١٩٥٠ .

الضرورية أوقات الحروب فالحكومة هي التي لها سلطة تقدير وجوب انشاء المصلمة Le Service من عدمها ..

واذا كان يعود للدولة حق احداث المصلحة ومراقبتها إلا ان هذا لا يعني ان الحكومة يتحتم عليها ان تضع بنفسيا ملاك الموظفين لكل مصلحة وان تديرها بذاتها فالحكومة تستطيع ان تختج الصفة الدامة المصلحة قائة (1) وان تترك تسبير الممل للافراد بطريقة الامتياز واغما تبعى الدولة صاحبة الحق بانشاء المصلحة ويجب الانتباء الى المؤسسات التي تخضع الى الترخيص وهي التي لا يمكن أن تباشر عملا قبل موافقة الادارة لا تعتبر من المصالح العامة، كما لو تألفت شركة المناقبات العامة أو التأمين على حياة الافراد العاديين لان العصل يقوم به الافراد المعلحتهم ومنهم تتكون المؤسسة وتكتفي السلطات العامة بجنحها الترخيص لماوسة العمل بعد الاطلاع على نظامها .

هذا ويمتبر النقل بالحطوط الحديدية في بلجيكا من المصالح السامة. لا يمكن احداثه أو التنازل عنه إلا بقانون وكذلك صناديق التونير الحاصة وصناديق التوفير العامة وصناديق التقاعد المنشأة يقانون .

ا) محكمة تميز بلجيكا ١٩ شباط سنة ١٩٤٧ (R.A. 1942, 1389) كا
 حصل فعلا في بلجيكا بالنسبة لصناديق المرتبات الحاصة :
 Caises privées d'allocation familiales .

ولذلك تستطيع ان نعرف المرفق العام تعريفاً جامعاً يقولنا : و أنّه عبارة عن مشروعات تنشئها اللولة وتدبرها أو تعمل تحت اشرافها ورقابتها باستمرار تحقيقا لاداء خلمة عامة للناس ٤.

ولا يخفى ان المصلحة «تبقى مرتبطةبالحكومة مند احداثها حتى زوالها بالنائها» وهذا ممنى استمراد وقابة الدولة الدائمة على أعمال المصالح العامة ويعود للحكومة نقرير استمراد المصالح العامة التي أحدثت تبعاً للظروف كما ان لها وحدها الحق بتعديل نظام المصلحة .

فحقّ الحكومة بمراقبة المصلحة يشمسل ممارسة أعمالها وتعديسل فظامها حتى إلغاءها اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

قلنا أن الدولة هي التي نقرر احداث الممالح العامـــة عند عجز الإفراد عن القيام بالسل أو فقدان المبادرة الشخصية .

ان هذا الشرط أورده عـلماء البلجيك بتعريفهم للمصالح العامـة وهور كنجوهري عندهم لان دستورهم قد اشترطني احداث المرفق العام إن لا يتمكن الافراد من القيام به على الوجه الأكمل.

ويقول علاه البلجيك تبريرا لهذا الشرط بأن الاستور البلجيكي وخنق ضمن الحريات الاسامية ومنها حرية الممالة ردي فاذا اعترف اللاولة وحدها النقحدث مصلحة عامة على الاطلاق فمن هذا قتل للبادرة القردية الحرية الاقتصادية والذلك اشترطوا في احداث المصلطة العامة الايمون الافراد عن القيام بها بدون تدخل الدولة ، فالمال العام lo hien public بيس للادارة احتكاره ووسع الافراد ان يقوموا بنشاط حقيقي لسد حاجات الجاعة كالطب وقوزيع الكهريا، وسواها والخاتحقق المكومة أحيا من اعجز الافراد عن سد حاجات الموافلة ين بطريق منظم ومستمر فتأخذ على مسؤوليتها إنشاء المصلحة ومراقبتها والمشترع في احداثه فتأخذ على مسؤوليتها إنشاء المصلحة ومراقبتها والمشترع في احداثه

للمصلحة العامة بريد ان يسد النقص الملحوظ بالنشاط الفردي الذي يقف عاجزا عن تحقيق حاجــات المجموع كما فعـــل مؤخرا بأحــدائــه مصلحة الاصطناف.

٣_ أهمية تعريف الحرق العام: ان لتدريف المرقق العام أهمية بالثة فهو فضلا عن خضوعه إلى التواعد العامة المنسوس عليها بالقانون الاداري فانه يسد جاجة الجاعة الفرورية التي لا غنى عنها .

فالنفع العام هو الرائد في احداث المرفق العام ولا يقصد منه تقييد حرية الفرد ولا مسها على الاطلاق بل هو على حدد تبير «هريو » خدمة فنية تقوم بها السلطة الدامة المجمهور باستمراد إرضاء لحاجة من الحاجات، ويلاحظ ان نجاح التواعد الادارية وخضوع الدولة القانون جمل الدولة العصرية تعمل ضن حدوده ولولا ذلك أمم الظلم البلاد كما كانت الحال في العموو القديمة ،

هذا وان المصالح العامة التي تديرها الحكومة تخضع لقواعد عامة سيأتي بيانها في هذا الكتاب.

وعلينًا أن لاننى أن كل «مرفق عام» لا يمكن أنشاؤه إلا بتانون أو بمرسوم تنظيمي في نطساق القانون كل سننصل ذلك أمسا أشغاص القانون فلي نظام خاص لانهمتهم الإساسية هي أدارة المصالح إلى المائز (١)

¹⁾ Buttgenhach , les modes de gestions des services publes en Begique , No. 599 et Suive \dots

وقد أردنا بهذا؛ البران إعطاء فكرة عامة هن الصالح العابمة قبل الدخول بالتفصيل :

٧٥ _ الركن الاساسي في تحديد المصلحة العامة (المرقق العام) :

ان الركن الجوهري في تمريف المرفق العام Service public أو المصلحة العامة يرجمع الى مفهوم النفع العام وسد الحجاجة العلمة . فالدولة تقوم بنفسها بادارة « المرفق العام » حين يعجز الأفراد عن

الاضطلاع بمهامه . فالذي يبرر احداث (المرفق البام) هو سدّ الحاجات ذات النفع

المام ويعود للدولة وحدها حق نقرير وجود النفع العام • ان هذه النكرة بوجسه خاص هي التي تُحَيَّرُ (المرفق العلم **)**سعن سواء من المشروعات الحاصة ^(١) •

ا) ان النفع العام هو الحور الذي يدور عليه تعريف المصالح العافة الان فكورة النتج العام قائمة في كل نشاط عام ولهذا يجب عسلى الموظفين العموميين publics ألا يعملوا إلا في حدود النفع العام ، وان سفا الحاجات العامة الا يقتصر على الدولة فهنائك مؤسسات خاصة ذات نفع عام مشتركة ، وانما الذي يميز فطرفن العام عن سؤاه هو سد حاجة ذات نفع عام يحمى ان المرفق العام قائمة العامة فقامت به فحمد عام تعامل يعتبر صادراً عن مرفق عسام اذا بادرت السلطة العامة فقامت به فحمد حاجة اذا تركتها لغيرها يكون العمل اما ناقصاً أو معيناً .

ولهذا فان الذي يحدد المرفق العام عن سواه هو ان الخارفق العام تقوم يسدهيك. عامة ويهدف الى اداء خدمات عامة العجامة .

ان هذه الفكرة قد صار ايضاحها مراراً من قبل مفوشي الحكومة • لتني غِلَاس

والأمثلة على المرافق العامة هي مصاحة الدفاع الوطني وكل مجموعة عامة كالدولة ، والمحافظة ، والثانخامية لما مرافق عامة تابعة لما ، فالتعليم العام هو (مرفق عام) خاضع للدولة وقد تكون هنالك مرافق عامة محلية، ويجب انبؤخذ لفظ مشروع Entreprise بمنى واسع ليشمل سير ونشاط الرافق العامة من أشخاص ووسائل العمل .

🗚 _ افرق بين المراقق الثامةً والمشروعات الخاصة الادارية :

ليس كل نشاط (داري Service public الخاصة الادارية التي تحدثها عام Service public في الك المسروعات الخاصة الادارية التي تحدثها الدولة بقصد الاستخلال Entreprises privés de l'administration وتأمين نفسم مالي عض للادارة كانجار املاك السدولة الخاصة وتأمين نفسم مالي عض للادارة كانجار املاك السدولة الخاصة مورى الدولة بفرانسة منذ نشأت فكرة و المرق العام و عوجلت بعداد بصورة علم عن عباس الشورى القرنسي في ٨ آب سنة ١٩٠٩ نقد جاء في هسلما التعليق: ان المناوة الفردية لا تستطيع الناقية من للرفق العام هي سدحاجات عامدة عيث ان المبادرة الفردية لا تستطيع ان تو منها بلماتها تأميناً منظم ستمراً. وخذ على سيل المثال ايضاً مقال (هلبرونر) 1908 بيضية نقابة السكك الحديدية الوطنية. نقد اوضح هسلم الفكرة بصورة جلية بعبارات سامية. وقد استمرت هلم الشكرة سائدة حي اليرم وعكن مراجعة القرار الصادر في ٢٠ تـ٧ سنة ١٩٥٠ عن علم شورى الدولة الفرنسي بقضية شركة كهرباء سائت ليجير عجمل على علم علم المورى الدولة الفرنسي بقضية شركة كهرباء سائت ليجير عجمل على علم علم المورى الدولة الفرنسي بقضية شركة كهرباء سائت ليجير عجمل على علم علم المورى الدولة الفرنسي بقضية شركة كهرباء سائت ليجير عجمل على المثال المسائد ليجير عجمل المؤلفة ا

انفكرة الفع العام هي التي تميزالمرفق العامهن المشروحات الخاصة الادارية التي أشائها الادارة للاستغلال : واستغلال الإملاك الطارية التي يحق للجاعة العامة عسلى اختلاف انواعيا حق الانتفاع منها .

فكاية الادارة الوحيدة في هـذه المشروعات ليس قضاء الحاجات ذات النفع العام وانما استغلال الثروة قوصلا الى ربح مالي ومن اجـــل ذلك لا تستبر من المرافق العامة .

٥٩ - لحابم المرفق الثام :

ان الفاية من احداث « المرفق العام » هي سد الحلجات ذات النفع العام ، ولايشترطان يكون العمل عبانياً أو لا يعطي ربحاً عالياً و فالادارات العامة تتقاضى أحياناً عن أعملها اجورا كالرسوم الجامية ، والنفقات القضائية ، والفا لا يقصد من استيفا هذه الرسوم سوى إشراك الافراد الذين يستفيدون منها بنسبة معينة من النفقات التي تحتاجها الادارات العامة ، وهي من قبيل قرديم التكاليف على المواطنين .

وهبالك طائفة من المرافق العامة يستطاع الحصول على كسب مالي منها وتدعى بالمرافق الغامة الصناعية أو التجارية ·

وغاية هذه المرافق تأدية الخدمات أو توديد المهاتلقا، جمل خاص كما نو قامت الحكومة باحدى عمليات العلل أو توذيع المياه الى الدود أو الكهربا، الى المصانع، ان هذه المؤسسات تبقى لما طبيعة المرفق العام

لاتها وان امنت كسباً ماديا إلا ان غاية الادارة من القيام بهذه الأعباء لم يكن تحقيق الكسب المادي بل سد حاجة عامة واما الكسب المادي فهو نتيجة ولييمية لممل هذه المشروعات والادارة لم تتم بهذه الأعمال إلا اضطرارا عنافة ان يعجز الافراد عن ان يةوموا بها بأنفسهم بصورة منتظمة ومستمرة على الوجه الأثم .

• ٦ _ المشايد المستعملان الرافق العامد (١) :

ان المرفق العام يأتي بمنى الجهاز الذي بجرك على المرفق كما يأتي بمنى نشاط المرفق والعلماء يستعملون هذين المهنيين للتفرقة بين المهنى المادي للمرفق العام والمعنى النظامي والأنسب الابقاء على معنى المرفق العام بما يُعلم من النشاط كما فعل بجلس شورى الدولة بفرنسة بالنسبة لمسنادين التأمين الاجتماعية فانه اعتبر عمل هذه المشروعات وهو (التأمين) مرفقاً عاماً اما الجهاز الذي يحرك هذا النشاط فقد وصف بأنه مشروع خاص(٢) بمنى ان المرفق الدام ليس من الواجب ان يدار من قبل أشخاص عوميين .

 ⁽١) ان المرفق العام في التحريف الذي أخترناه يدل على النشاط الذي تقوم بـــه
 الجهاعة العامة . وفي اللغة الشائمة يستعمل مصطلح المرفق العام للدلالة على الهميته التي
 تقوم بهذا النشاط وبعبارة أوضح على الاداة الادارية التي تدير ه المرفق »

⁽۲) ۱۳ مایس سنة ۱۹۳۸ عالمارز ۱۹۳۹ : ، ۳ ، ۱۵ مقال Pépy ونستخلص من ذلك ان المرفق العاملا بدار دائماًمن اشخاص عامین ، ترید نما تقدم ان نفرر مع هوکي ، جزء ۷ ع طبعة ۲ ، ص ۹۹ ، وجزء ۳ ص ۷ من كتابه القانون الدستوري

٦١ _ طرق ادارة المصالع العامة (الرافق) العامة

انالمرافق العامة لا تران بطريقة واحدة ويمكننا ان نميز بيزنوعين هامين لطرق ادارة المرفق العام تبعا لما اذاكان المرفق مؤمنا من قبل هيئة عامة « اشخاص عموميين * أو أنه متروك الى فرد من الافراد .

 ١ ــ ان المرفق العام بجوز ان يؤمن من قبل هيئة عامـة وبهذا الانتراض هنالك طريقتان لأدارة المرفق العام .

الاولى ـــ اذارة المرفق مباسرة بواسطة الموظفين المموميين الذي يمثلون المجموعة العامة وبوسائله المادية :كانقفاء ومصلمة الاحوال الشخيمة فها مرفقان عاصان يداران مباشرة بمرفة السلطة العاممة وفوسائلها

ان الذي عمر المرفق العام هو النشاط الذي يقوم بسه في تأدية الحدمات العامة الذي تعجر المرفق المامة الذي تعجر الأفراد عادة عن القيام بها بوجه نام فيعهد الله القسام بها بتكليف من جانب السلطة نظراً لأهمية العمل ونفعه العام ، وبذلك آثر نا المعنى المادي عسل سواة ؟ والذي الحجازه العلامة و دوكي ، الملكور و وجز ، جزء ٢ ، ص ، و وأخذ بسه علني شورى الدولة الفرنسي بقرارات عديدة ذات اهمية. والذي أوجب الأخد بالمختلف المام منذ عشرين عاماً حيث عهد به أخياظ الفاع منذ عشرين عاماً حيث عهد به أخياظ الفي منات عاصة :

 المادية وبواسطة الوظفين الذين تنتديهم لتأمين هذه الحاجة العامة •

الثانية _ ادارة المرفق بواسطة المؤسسات المامة وهنا يؤمن نشاط المرفق عمانية علمة عمد عمل المرفق عمل المرفق عمل المرفق عمل المرفق عمل المرفق عمل المرفق المرف

٧ - إلا ان المرافق العامة ليس مفروشا ان تداد دائمًا بموظفين عومييزوأجهزة عمومية فيجوز ان تداد من قبل الأفراد الذي يؤمرون سير العصل بأشخاصهم وأموالهم الماصة تحت مراقبة واشراف الادادة ولمسابها .

ولا يمكننا ان تنكر ان عجلس شورى الدولة الفرنسي بدأ اخبراً بقراراته يضم العنصرين معاً المادي والنظامي فهو حين يصف و المرفق العام ، اليـوم يقول عنه يأنه الجهاز الاداري، والهيئة المكلفة لادارة المرفق العام بمعنيان الاجتهاد الحديث يدأ يعبر عن المرفق العام بأنه نشاط تقرر الادارة تحقيقه أو العمل على تحقيقــــــــ وعلى سبيل المثال انظر قرارات عجلس شورى الدولة الصادرة في ٢١ ت ٢٠ سنة 1942 واول 14 سنة 190 (سيري 1901 ، ٣ ، ١١) .

العولة بفرنسة بقرار أصدره في ٢ شباط سنة ١٩٠٣ ، سيري ، ١٩٠٣ . ٢٥،٣٠ اعتبر اتلاف الحيوانات الفيارة في المحافظة عملا عامياً ثم لتحقيق منفعة عامة واستفاد منه الجديه ورد دون ان يكون هناك نظام اداري لادارة العمل أي مصلحة لا تلاف الحيوان فأخذ بالمناط والعمل ولم يأخذ بالجهاز ، ويقاس على ذلك مسا أقرَّه مجلس فسوري الدولة الفرنسي بقرار الصادر في ٤ آذار سنة ١٩٩١ داللوز، ١٩٩٢ فقد احتبر عملا عامًا ما امرت بسه بلدية موتبليه بمصادرة الكلاب الثانية ووضعها في ملاجئها لانهما قامت به خلدية الجمهور الصحية وتأمينا لنفع عام، دون ان ينظر المجلس الموجود مصلحة خاصة الكلاب الثانية ولا يمكننا ان نكر ان عجلس شوري الدولة القرنسي بدأ اخبراً بقراراته يضم المناد من حديد من النام المارسة المناطقة المنطقة المناطقة المناطقة المنطقة المناطقة المناطقة المنطقة
ان هذه الطريقة التي يتشرك بها الافراد بادارة المرافق العامة نراها بالبا بالشركات ذات الامتياز فالدولة تمنح شركة خصوصية امتياز إبتل أو إفارة الكهربا • أو توزيع المياشينة للدهذه الملاجات العامة .

٦٢ _ الروابط بين المرقق المام والمائود الاداري

ان المرفق الدسام الذي أتينا على تعريفه لسه أهميته لأن استكام القانون الادادي وهو اسد فروع القانون العام تسري عليه ·

فنشاط الادارة لا يخضع بجموعه الى القواعد التانونية الواردة بالقانون الاداري فانهذه التواعد تزامها احيانا قواعنا القانون المامروا المبخص الواجب تبيان الحدود التي تطبق فيها أحكام القانون الاداري بصورة جازمة فاذا عرفنا الحدود التي تراعى فيها أحكام القانون الاداري وسائا بهولة المرفق مدى تطبيق القانون الاداري وبالتالي بصلاحية الحاكم الادارية واختصاصها وبصورة أوضح: قوسلنا لتميين الامور التي تشهلها احكام القانون الاداري ويسري عايها النظام الاداري والامور الخارجة عن نطاق القانون اللما (١)

⁽۱) ماهي العلاسات المميزة التي بواسطتها يمكننا ان نعرف ان نشاطاً ميناً بدخل في نطاق و المرفق العام » ؟ ان العلريقة هي بالرجوع الى ارادة المشرع حين مجدث و مرفقاً عاما ، لسد حاجه عامة ذات فقع عام » وقد قلنا ان الدولة وحدها دون سواها هي التي تقرر وجود و المنع العام » وهي التي يعود اليها تقرير الوقت الذي يجب ان محدث فيه و المرفق العام » لسد الحاجة العامة ذات المنفع العام وهي التي يعود اليها أيضاً القول ان عملاما يجب ان يعدار بواسطة والمرفق العام وهي التي يعود اليها قالمام

٦٢ _ نظور اخانون الماح:

تطورت في القرن التاسع عشر المبادي؛ المقررة بالقانون المام وسبب هذا التطور هو التحول الذي فهر في تدخل الدولة في الشؤون العامة والتوسع الذي بدا في نشاطها في الحياة الادارية وكان له اثر فعال في أعمال الدولة، ولا يخفي انه كانت هنالك فكرةن سائدتان في تطبيق النظام الاداري la puissance publique

. فعلى هذا الاساس يمكننا ان نطم ان مرفقاً معيناً هو من المرافق العاســــة بالرجوع الى نيه السلطة الحاكمة .

ويجب عسلى القاضي ان يتحقق فيا اذا كانت السلطة العامة رغبت ان تنشيء مصلحة عامةاو و مرفقاً عامساً ٤ (انظر : جيز ، المبادىء ، جزء ٢ ، ص ١٦ ، وهووى الدولة الفرنسية ٧ نيسان سنة ١٩١٠ ، داللوزص ٣٧٣ تعليق و مورتي ، وقد مشى مجلس شوري الدولة الفرنسية باستمرار على هذا الاساس بقراراته العليمة دراجم شورى الدولة ٤ مارس سنة ١٩١٧ و ٣١ تموز سنة ١٩٤٢

قا لدولة هي التي تقرر انشاء د المرفق العام ، وهي التي تحدد ترك هذا المرفق للافراد..

وقد كثر في زمن الجرب العامة احداث المرافق العامة الاقتصادية كمصلحة الاعاشة ومصلحة القطع وبزوال الحرب تخلّت الدول عنها للأفراد

ان الجلدىء التي لشرنا اليها تبعد النظرية التي تعتمد عسلى طبيعة العمل للقول بوجود المرفق العام والتي اخسسات بها المحاكم الادارية في وقت من الأوقات واجع : ...مبرى ؟ \$47 ؛ ؟ ؟ ، ٢٣٤ ،

وهناك نظرية المرافق العامة المقدرة ، والتي ترجع الى طابع العمل ، فتصفه بالغام اذا كان الرفق بدار يالصورة التي تداربها بقية مرافق الدولة وكان على الاشخاص للذين يديرونه الواجبات نفسها المترتبة على الموظفين العامين . الفكرة ألاولى، هي فكرة السلطة المامة الفائدة التي جات بعدها التي استمرت في القرن التاسع عشر والفكرة الثانية التي جات بعدها وهي فكرة المرفق العام أو (المصلحة العامة) وقد انتهى الامر في نهاية القرن التاسع عشر بأحكام الرابطة الحقيقية بين المرفق العام والقانون الاداري، ولم يبق هذا الامر كثيرا فقد بدا تحول ظاهر في الحياة الادارية منذ ثلاثين عاماً أضعف الرابط بين المرفق العام والقانون الأداري وبدأت اتجاهات جديدة في القانون الاداري سببها ان أثر قواعد القانون الخاص بدأ ينفذ الى القانون الاداري والى مادة المرفق العام خاصة .

٣٤ _ انترفهُ بِن اعمال الحسكومةُ كسلةُ عامةُ وبين اعمالها الاداريُّ :

كان القانون الاداري في القرن التاسع عشر مبنياً عسلى فكرة السلطة العامة التي قلكها الدولة وتتميز بها عن غيرها مع ان نشاط الدولة لا ينحصر في اعمال السلطة وحدها ولذلك فرق علما القرن التاسع غشر بين نشاط الدولة كسلطة عامة أو سلطة الامر والنهي ونشاطها في الادارة وعلى هسذا الأساس حددوا نطاق تطبيق القانون الاداري والتانون الماص فقالوا:

ان نشاط السلطة العامة يظهر بالاعمال التي تقوم بها بواسطة هيآتها منفردة بإصدار الاوامر والنواهي والانظمة ٬ وبذلك تباشر أعسال السلطة العامة أو الأعمال المبنية على الامر . فكل هذه الأعمال التي تبدو من الدولة كسلطة عامة آمرة تسري عليهاالقواعد الخاصة بالقانون الاداري وتكون الصلاحية فيها للساكم الادارة -

وقد أوضح (يرتفي) هذه النظرية بقوله : ان الأعمال التي تجريها الادارة بوصفها سلطة آمرة تخرج عن سلطان القانون العادي لانها تفترق عمايقوم به الافراد (القانون الاداري س ۱۰۸۸) وتسري علها قواعد القانون الاداري والصلاحية الادارية .

وبما ان الدولة لا تشتعمل دائماً سلطتها الآمرة ويجعمل ان تنصرف كالافراد بادارة بمتلكاتها فتتمامل مع الافراد على قدم المساواة في العقود التي تعقدها مهم فان هذه الايمال يطلق عليها اسم (أعمال الادارة). وهي بنظر علما والقرن التاسع عشر تخضع منطقياً الى قواعد القانون الحاص والى الصلاحية المادية وتخرج يجموعها عن القانون الاداري*

• ٦٠ ــ الاخذ بهذه القرف في افرد الناسع عشر :

ان نظرية أعمال الدولة كسلطة عامة ، وأعالها الادارية هي إحدى النظريات السائدة لدى علماء القرن التاسع عشر قال بها:

Ratibie , Ducrocq , Berthélemy , Laferrière , Ancoc .

وقد بـوا عليهاكل نظريات القانون الاداري وبذلـك ميزوا بين الموظفين الذين بيدهم سلطة الأمر وهمالذين منعهم التأنون سلطة اصدار الاوامر وبين موظنىالادارة ^(١)

وقد اخــذ العلما· بهذه النظرية وسارت عليها المحاكم القضائية في القرن التاسع عشر وجعلت أساساً لموفة الأمور التي يسري عليها القانون الاداري والقضايا التي تنطبق عليها أحكام القوانين الحاصة .

ولمذا نرى Ducar يعلق على قواد صدر عن بجلس شورى المولة في ٢٦ شباط سنة ١٩٦٩ (٢٣ فيقول : ان القضا الادادي هـ والقضا العادي والعلمات والعلميمي حينها يفصل في الاعمال التي تقوم بها الادادة وان سلطان المجلس لا يقف الااذا اتبعت الحكومة طرق القانون الحاس كأن عقدت عقدا لادادة امسلاكها واستخدمت وسائل القسانون العادي واستخدمت وسائل القسانون العادي و

77 _ اهمال حذه الفرقهُ :

ان هـذه التفرقسة - المتمييز بـين أحمال السسلطة العسامسة والإعيال الاداوية قد احملت بتاتا وقسد نقدها العلماء بمظهريها لائها من

١) بارتلمي ، القانون الاداري ص ٥٩ ، وقد بنى نظريته في التمييز بين أعال السلطة العامة ، والعمل الاداري، على ان الدولة لا تظهر كشخص معنوي إلا جيها تجري عملا اداريا Acte de gestion وأنه بجب النمييز بين الدولة كشخص معنوي وبينها كصاحبة السلطة العامة .

٢) دالتوز ١٨٦٩ ، ٢ ، ٢٤

الوجهة العملية صعبة التطبيق وغير ثابتة ومن الوجهة العلمية ترتكز على انجاد طبيعتين للدولة ⁽¹⁾

والذي أدى في الحقيقة لإهالما انها خففت من بمال تطبيق القانون الاداري في الاداري في الاداري في غير هذا الحقيل له شأنه وقيمته ويوجب ان تسري عليه قواعد خاصة غير هذا الحقيل له شأنه وقيمته ويوجب ان تسري عليه قواعد خاصة غير قواعدالقانون العادي وإن يتمرس فيه قضأة اداريون غير القضاة العادين .

وهذا الذي تم فسلا بنتيجة تطور الحياة الادارية بمنتصف القرن التاسع عشر فقامت نظرية المصالح العامة أو المرافق العامةالتي حلت محل نظرية السلطة العامة التي اهملت.

٧٧ - فلور الحياة الادارية في التردد التاسع عشر :

فورد هذا المبحث ليكون صلة بين الفكرة القديمة التي أوردناها في الفقرة السابقة والنظريسة الحديثة التي سادت اليوم في القانون الأدارى.

۱) أن القد العلمي قال به العلامة دوكي (القانون العستوري جزء ٢ ص ١٧٣ وما يليها) والقد العملي قام باعلانه ملموض الحكومة Teissier في قضية Fleutry في مطالعة : أن هذا التمييز ليس له أساس قانوني ولا يستند طيطيعة الأشياء ، ولا يتفق مع حقائق الامور ، فإن سلطة الامركتيراً ما تتداخل مع سلطة الاعارة فيصمى على الناس تعين المرجع لدعاويهم ويصبحون في ظلام دامس ويتبهون في قواعد الاختصاص (سبري ١٩٠٨ ، ٣٠))

بدأ القانون الدام يتطور تطورا سريماً في اواسط المترن التاسع عشر ٬ وقد بسط السلامة« دوكي ٬ العوامل القانونية التي أدت لمل هذا التطور الجوهري في صميم الحياة الادارية .

ان هذ التطور غلر اولا في طبيعة الحاجبات العامة في الوقت الذي بدأت فيه الدولة الحديثة تتدخل في امور كثيرة عن طريق المرافق (العامة) لسد الحاجات العامة .

وقد اوضحنا في الفقرة السابقة انالفكرة التي كانت سائدة في اوائل القرن التاسع عشر هي حصر وظيفة الدولة في القيام بالشؤون السياسية وحفظ الامن المام دون غيرها التي تركت لافراد وفاقتصرت مهمة الدولة اولا على انشا ومراقق الدفاع الوطني والشرطة والقضاة وهذا يدل على ان المذهب الفردي كان له شأنه في هذا المصر وبذلك كان موضوع القانون الاداري مقتصراً على تبيان ما يتوجب للدولة للقيام بسلطة الأمر والنهي والا ان منهوم وظيفة الدولة قد تنير بدأت تنوم بدورهام في الحياة المامة في مختلف الحقول كاحداث المرافق العامة لتعليم والأسسماف والنقل بالسكك الحديدية وتوزيع المياه والكهربة والناز في المدن والأقالم فيها محمل الدولة ينتقل من عمل السلطة إلى السل الأدارى العام واصبح نشاط المرافق العامة الجديدة التي دعت أليها الحاجات العامة المتصلة بالنفع العمام ذا فائدة قصوى لنشاط السلطة الآمرة

وزالت التغرقه القديمة التي كانت معروفة قديماً بين نشاط الدولة كسلطة آمرة ونشاطها الاداري وحلت علها فكرة المرافق العامة التي اوجبتها الحلجات العامة ذات النفع العام، والمرافق العامة البعيدة عن الصالح العام، واصبح النرض من المرافق العامة هو سد حاجات عامة مشتركة كنشر الأمن اوتوفير وسائل النقل على التفصيل الآتي :

٨٧ -- فكرة المراقق العامة كأساس للنظام الادارى :

بعد الإيضاح الذي اوردناه في الفقرة السابقة تبين لنا يجلا ان الأساس الذي ترتكز عليه المرافق المامة هو ماتحتاجه هذه المرافق المملها وليس ما تحتاجه السلطة الآمرة .

فحاجات المرافق العامة الضرووية لتسير باستمرار وأنتظام هي التي بردت الاخذ بالقواعد والنطريات المختصة بالقانون الادارى .

ولابد لنا من الأشارة الى النظام القانوني الذي ترتكز عليه المرافق العامة لتعمل بصورة مطرده لتؤدي الحدمات العامة ذات النفع العام للحاعات .

ان هذا النظام القانوني الحاص الذي يُحكم المرافق العامة في كل ما رملق متنظيمها وسير العمل فيها هو :

١- دوام سير « المرفق العام » فالمرفق العام بجب أن يعمل بأنتظام
 واط اد (١)

 ⁽١) ان نظرية الحوادث الطارئة في العقود الادارية هي احد الامثلة التي ينطبق عليها مبدأ استمرار العمل الاداري الذي تستوجبه طبيعة المرفق العام

٧ - صدارة المرفق العام، ومعنى ذلك ان المنفعة العامة المتصلة يفكرة المرفق العام اذا تعارضت مع المعلجة الخاصة تضعى هذة الاخيرة وتخضع الميزات التي فرضها القانون العام لتأمين دوام سير المرفق العام.

٣ - قابلية نظام المراقق العامة التعديل والتغيير في كل وقت تبعاً لما يستلز مه النفع العاميمي ان سير المرفق يجب ان يتمشيم ما تقتضيه المنفعة العامة ، نتستطيع الادارة في كل آونة حسب تطور الظروف والاحروال ان تفرض على الملتزم واجبات جد يدة يقرها النفع العام ويمكن للادارة ان تعدل دائرا الشروط المتعلقة بالوظيفة دون حاجة الى رضاء الموظفين (1)

٤ -المساواة امام المرافق العامة .

فهذه المبادىء الأربعة تعتبر مباديء جوهرية تسري وجوباً على المرافق العامة كافة دون حاجة الى نص تشريعي •

والحلاصة : ان التزامات المرفـق العام َ والمزايا التي يتمتع بها والنظام القانوني للمرفق العام هي تعابير مترادفة يقوم عليها « النظام الادارى » .

والحق ما قاله الملامة «جيز» Jew : ان النظريات القانونية الحامة التي يتألف منها القانون الاداري ، موضوعها تسهيل دوام سير « المرفق

⁽١) لأن العلاقة بينهم وبين الحكومة ليست علاقة تعاقدية بل هي مركز قانوني

الهام » باستمرار ، وسد الحاجات العامة المشتركة بسَرعة ذات النفع العام . (١)

79 _ متى المرفق الثام في انظام الاداري :

لا يعنى ان المرفق العام لا يؤدي الغرض المقصود منه أذا ظلت المرافق العامة خاضمة لأحكام القانون الحاس. اذلك استقر الرأي على التاع نظام قانوني خاص بالمرافق العامة ، وهدف النظام القانوني الحاص وقد مُطيق في حقل العانون الإداري ، وفي اختصاص الحاكم الاداري ، وفي اختصاص الحاكم الاداري ، وفي اختصاص الحاكم الاداري ، وصدت مند نهاية القرن التاسع عشر قرادات متوالية عن بحلس شورى الدولة وعكمة الحلافات بفرانسة تأييداً لمفذا المبدأ الذي كان عبل شورى القضاء الفرنسي القراد الشهير الذي صدر في قضيسة عن بحلس شورى القضاء الفرنسي القراد الشهير الذي صدر في قضيسة عن بحلس شورى القضاء الفرنسي القراد الشهير الذي صدر في قضيسة عن بحلس شورى القطاء الفرنسي القراد الشهير الذي صدر في قضيسة

فالمنى الجديد لفكرة « المرفق الدام» التي اخذت بها عكمة الحلافات الفرنسية على أثر المطالعات القيّمة التي كان يلقيها مفوضو الحكم مة قد أدى الى استخلاص المبدأين الآتيين :

ان اختصاص القضاء الاداري يشمل القضايا التي تتعلق بسير

Principes généraux ; t : II, p.2 (1)

⁽۲) سیري ، ۱۸۲۳ : ۱۹۳۲۲

المرافق العامة عند ما تعمل في سبيل الصالح العام وسدّا طاجات العامة ، فاذا كان نشاط (المرفق العام) لا صلة له بالنفع العام وغريب عنه اتبع عندئذ الاختصاص العادي.

وبهذا ميز بين عمل (المرفق العام) المتصل بالنفع الدام ، وحمـ ل (المرفق العام) الغربب عنه ، فالسلطة القضائية المختصة بنظر المنازعات المرتبطة بسير العمل في المرافق العامة طبقاً التواعد الحاصة المبني عليها النظام القانوني الادادي هي القضآء الادادي .

فاذا ابرمت السلطة الادارية عقداً ادارياً فانه يخضع للقواعد التي ينظمها القاس وتختلف عن ينظمها القاس وتختلف عن احكام السقود في القانون المدني لذلك كانت الحاكم الادارية مختصة بالنزاع الذي يقوم حوله كما تكون مختصة بكل تصرّف يصدر عنها يوصفها سلطة حاكمة لاصدار الاوامر والتعليات.

وبمكس ما تقدّم فان احكام القانون الخاص، والصلاحية المادية تسري على نشاط الادارة فيا لا يتصل بالنفع العام لان مجرد الاستغلال المائي فاثروة العامة لا يبرو تطبيق قو اعد خاصة يكون للادارة فيها ميزة على الأفر اد .

 ان الادارة تستطيع من تلقآ نفسها ان تخضع الشروط التي يقررها الثانون الحاص * باستخدامها العقود العادية * فالادارة لحا الحيار ان تتبع طرق القانون العسام أو أساليب القانون الحاص باستشناء الاشخاص الادارية فان الموظنين الملحقين بالمرافق العامة لايخضمون البئة الى القواعد المقررة في القانون المدني الخاصة بتنظيم علاقة المستخدم برب الممل (عقد الجارة الاشخاس) لان الملاقة بين الموظف العام وبين المرفق العام الذي ارتبط به ليست علاقة تعاقدية بل هي عبارة عن مركز قانوني Stuation legale

أمَّا الاجرآءُ البسيطون الذي لا يتبعون ملاك المرفق العام فانهم يخضعون الى اجارة الاشخاص المبينة بالقانون المدني .

هذا وقد قلنا أن المقود الأدارية تخضع للتواعد الخاصة الواردة في القانون الاداري إلا أن للدولة في المقود التي تمقدها مسع الافراد أن تفضل الطريقة المبسوطة في القانون الحاص وأن تؤثرها عسلي الطريقة المتبمة بالقانون المام فاذا فعلت ذلك كانت الدعوى من اختصاص الحاكم المادية التي تطبق القانون الحاص (١).

ولمذا يمكننا ان نقرر ان ما بميز المرفق الدام ويجعله خاضماً القواعد

⁽۱) ان اختياراً مثل مذا لا عيى الفرقة القديمة بن أعمال السلطة العامة exem actes وأعمال الادارة de puissance وأعمال الادارة معند من المحتودة بمعرفة الادارة من أعمال الادارة دائماً بيها يرجع اليوم في تكون العقود المقودة بمعرفة الادارة من أعمال الادارة دائماً بيها يرجع اليوم في التميز بين العقود التابعة القواعد الخاصة المعتصدة : فيلم الرخبة في اختيار مادىء القانون العام و مبادىء القانون الخاص قيد أقرعا مجلس شورى اللولة الفرنسي بتاريخ ٢١ موز سنة ١٩١٧ حيث اصدر قراراً معللا ليكون كبيساماً في سيعرض عليه بعد الدراسة الماء أو مبادىء القراية عقد اداري صار الزاع امامه فيه بالقضية المرضوعة من و شركة الكرانيت دفوج execitité des granites de veges و société des granites de veges و المحدود الكراسة و الكراسة والمحدود و الكراسة والمحدود و المحدود و الكراسة والمحدود و الكراسة والمحدود و الكراسة والمحدود و المحدود و الكراسة والمحدود و المحدود و المحدود و المحدود و الكراسة والمحدود و المحدود و المحد

الخاصة المقررة بالقانون الاداري والصلاحية الادارية ان يكون الفرض من العمل سد حاجات عامة مشتركة (١)

وان للدولة ان تتبع القضآ· العادي بمحض اختيارها ضمن المبادى· التي قررناها في هذا البحث .

• ٧٠ _ مدرسة المرافق النافة او موقف الله منها :

مسبَّل النقه الفرنسي تطوّر الاجتهاد الفرنسي منــــدْ صدور قرار « بلانكو » Blanco الذي اشرنا اليه قبلا .

وبالاستناد الى هذا التطور خصص علما والادارة بحشاً مستقلا بارزاً لنظرية (المرافق العامة) أثنا مسالجتهم العلمية لمباحث القانون الاداري ويمكن إطلاق اسم «مدرسة المرافق العامة» على مجموعة الارآق التي أوضحها هؤلا والداي لنظرية «المرافق العامة» في القانون الاداري وواذا رجعنا بالواقع الى ارآ جهابذة القانون الاداري أمشال وجيز ويونارد وي ونانغطرية «المرافق العامة » لها الصدارة في مباحثهم وقد اعتبروا ان القانون الاداري مبنياً على أساس فكرة المرافق العامة وهدا قال (بونارد) في تعريفه القانون الاداري بأند: (قانون للمرافق العامة) وان الدولة بحد ذاتها ان هي إلا مجموعة من (المسالح العامة) وبنذلك احكموا الرابطة بين المرافق العامة والنظام الاداري إحكاماً حقيقاً حتى اندفع (جيز) عحاد عجاسة فقال: ان التشابه بينها تاما وان

⁽۱) چيز : Principes ، چزه ۲ ، ص ۲ و ۸۱ ;

كلمة (المرافق العامة) مرادفة لكلمة (النظام الإداري) (١) .

وعلى هذا الأساس قامت فكرة المرافق العامة التي حلت محسل فكرة السلطة العامة ، وأصبح تطبيق قواعد النظام الاداري يرتكز عليها (٢) واستخدمت كل التعابير الفنية والمؤسسات الادارية لنشرها ، فقالوا عن الإملاك العامة بأنها الإملاك المختصفة للصالح العامة «دوكي» وذهب غيره من العلما ، الى أبعد من ذلك فقال عن الإملاك العامة بأنها (مرفق عام) (٢) وعن العمل العام بأنه عمل قد تم متأثرًا بفكرة (المرفق عام) (٤) ، اما كابيتان (٥) فيبتعد اكثر من ذلك ويقول : الالعمل العام هو المرفق العام .

٧١ ... قد فكرية الرافق العامدُ :

ان مدرسة المرافق العامة Ecole de service public تد لاقت منذ البدانية معارضة شديدة من خصومها وفي مقدمتهم (بارتابي) Bérthélémy الذي وصف التخلي عن نظرية التفرقة بين أعمال السلطة العامة ، وأعمال الادارة تخلياً تاماً والاخذ بنظرية المرافق العامة بأنه على خطير وغير صحيح . واما (هريو) فلم يعالج المسألة بشدة كما عالجها (بارتامي) بل قال : من المستحسن الابقاء على الفارق بين أعمال السلطة ، وأعمال الادارة ، وان قوله هذا لا يجب ان يؤول بأنه يأخذ برأي (بارتامي) الادارة ، وان قوله هذا لا يجب ان يؤول بأنه يأخذ برأي (بارتامي) عبد القانون العام المام 197 (م) جيز : جزء ٢ ، و٣ : (٣) جيز : عبد النام العام المام ١٩٢٢ (م) والمبلة نفسها ، ١٩٢٧ ، ص ١٥٠

على اطلاقه ⁴ لآن العبل الأداوي له مفهومــان : المفهوم الأول العبل الصادر عن المرافق العامة لسد الحاجات العامة المشتركة ⁴ وهذا يخضع بطبيحه الى القائون الاداري بخسلاف العبل الذي يصدر عن الأدادة وليس عليه الطابع العام ⁽¹⁾

(فهرير)Hauriou ينتقد نظرية المرافق العامة (*) ويقولمان. دوكي قد أخطأ كثيرا بازالته فكرة السلطة العامة من القانون العسام ويرى ضرورة بقائها على ان يكون لها المتام الاول فتحتل العمدارة ويكون للمرافق العامة الحل الثاني.

٧٢ _ اثر ظرة المرافق العامة في الاتجاء الحديث :

ما ان ثبتت دعائم نظرية المرافق العامـة في القانون الاداري حتى قومل علما الادارة الى حلى له المحتى قومل علما الادارة الى حلى له المحتى قومل علما الادارة الى حلى المرافق العامة مقـام نظرية السلطة العامة القديمـة كان من نتيجة ذلك ان عوبات على أساس فصـل القانون المحادري عن القانون المحاص وذلك بالرجوع الى نوع العمل الصادر عن الادارة كاذا اتصف بالطابع العام وكان عليه سمة النفع العام عالمـه القانون المحاددي و واذا كان عملا خاصاً لا شأن الصالح العام فيه ترك للقانون المحاص .

 ⁽١) راجع : القانون الاداري ، هريو ، العمل الاداري ، ص ٢١ :
 (٧) مقدمة القانون الاداري ، الطبعة الثانية ، لعام ١٩٢٦ .

إلا أن الحياة الادارية لم تستقر على وضها الاول فقد تطورت اليوم واتجمت اتجاهاً جديدا يوجب علينا أن نبين أثر هذا التعلور في قواعد القانون الاداري وهذا الامريدعونا للتساؤل:

. ١) كيف وقع هذا التطور ?

٧) ما هو الجديد في نظرية المرافق العامة ؟

٣) وهل الحدث الجديد الذي دخل الى نظرية المرافق العامة من
 شأنه ان يقفى عليها ?

٧٣ _ انطورات الحديث في الحياة الادارير : ﴿

ان ما أوردناه البحث السابق يمكن الاكتفام به والاعتاد عليه التم بين النشاط المام والنشاط الحاس و بقيت الحياة الاحلام والنشاط الحاس و بقيت الحياة الاحلام على اثر الحرب العالمية الاولى .

فالحيساة الادارية كانت منسجمة مسع الوقت الذي سادت فيه المذاهب الاقتصادية الحرة والذي اتسم بقلة المرافق العامة ، فقد كان اهم المرافق العامة التي تدعم عليها الحياة الادارية حتى الحرب العالمية الاولى هي مصلحة الدفساع الوطني ، ومصلحة الشرطة ، ومصلحة الاحسوال الشخصية ، ومصلحة التفسا . وبالرغم من التطور الذي ظهر في المصالح الفنية والاقتصادية بأواخر القرن التاسع عشر بانشاء مصالح للبرق والبريد ، والماتف ، والسكك المديدية والافارة فان هذا التطور لم يؤثر في نظرية المرافق العامة التي المعامة الما

بقيت منفصلة عن المؤسسات الاقتصادية الفردية ، وبقي استقسالا القانون العام عن القانون الخاص قاغاً ، فالمصالح العامة يسري عليها القانون الاداري ، والنشاط الفردي تسري عليه القوانين الحاصة الا ان مظاهر الاستقلال هذه التي شرحاها قد تفيرت وتطورت منذ ثلاثين عاماً في الوقت الذي احدثت فيه المرافق العامة الاقتصادية بكثرة واشترك الافراد بالأعمال ذات النفع العام ، فأن سيل المصالح العامة الصناعية والتجارية لم يتقطع منذ عام ١٩١٤ ، وهذه الكثرة دعت اليها ظروف الحرب الاولى فأنشأت اثنا مامرافق جديدة كصلحة الأعاشة والتموين ، ومن ثمسادت فكرة تأميم المرافق الهامة بعد الحرب العالمية والثالية ،

ولم يكن من شأن هذا التطور تكاثر المرافق فحسب بل كان من شأنه ايضاً البحث في طبيعة المعالج المستحدثة القانونية من صناعية وتجارية .

وقد وضمت الإدارة حلا قانونياً لهذه المرافق الجديدة التي كانت تدار أصلا من قبل الافراد فبمائها خاضمة الى التواعد التي تخضع اليها المؤسسات الحاصة المائلة لها وقد لجأت الى هذا الامر تفادياً من النقد الذي يمكن إن يوجه اليها إذا اخضتها القواعد الحاصة بالقانون الاداري.

فاول مظهر من مظاهر التطور للرافق العامة قسد ترآى بالمرافق العسديدة مسن تجارية موسناعية ومظهر هسذا التطور الذي تلاحظه في الحياة الادارية هو اشراك الافراد في الاعمال، ذلك لان الادارة بسبب اتساع اشرافها على المرافق الجديدة وعدم تمكن الهيئآت المادية من القيام بها رأساً على الوجه الأكمل فقد اضطرت الى اشراك الافراد القيام باعمالما (١) وقد تنوعت اتواع المساعدة الفردية وتميزت بطابع خاص اليوم .

فهنالك اليوم ٬ مرافق عامـة ذات صبغة ادارية بحتة كصاحة الشرطة تتبع أساليب القانون العام٬ ومرافق مختلطة٬ تجارية أو صناعية وتصطبغ ادارتها غالباً بالصبغة التجارية أو الصناعية ٬ وتقرب النظم المتبعة بها من النظم المتبعة في المشروعات الحرة المائلة ٬

وتدار المرافق السامة تلوة بطريق الاستغلال المباشر Service on وتدار المرافق السامة تلوة بطريق الاستغلال المباشر الموقع المحتجديد المسئولية الموقع المسئولية المحتجدة المحتجدة المحتجدة المحتجدة المحتجدة والمحتجدة المحتجدة ومثال المحتجدة ومثال المحتجدة ومثال المحتجدة ومثال المحتجدة ومثال المحتجدة ومثال وهذا نظام الاحتجادة ومثال عندنا بنك التسليف الزراعي والصناعي وهنالك مرافق تركت

 ⁽١) من عوامل التعلور الحديث للمرافق العامسة و الاقتصاد الموجه ١ ومن الأمثلة على اشراك الافراد باعمال المرافق و التأديب المهسني ١ ونقابات الاطباء والهامين .

الادارة الهيئات المنتخبة امر ادارتها والاشراف عليهاو تأديبها كاللاحظ ذلك في نقابات الاطباء و المحامين والصيادلة ، بالنظر لطابعها الحاص

ويضاف الى المسرانق المشروعات الخاصسة ذات المنفعة العامة ، كمشروعات استغلال المناجم والمشروعات المائية التي يديرها الافراذ وانا ذات منفعة عمومية ، وهذه المشروعات لأ هميتها تعمد الادارة اخيرا لتأميمها وادارتها منفعها.

من هذا البحث اتضح لنا كيف تطورت المرافق العامة بعد الحرب العالمية الاولى والثانية وكان من نتائج هذا التطور ان فكبرة التفرقة بين المرافق العامة والمرافق الخاصة التي كانت سهلة وواضحة وضوحاً كافيا قبلا قد اعتراها الغموض والابهام اليوم فأصبح مسن المتعذد ان نحدد في بجال العمل ما اذا كانت مؤسسة من المؤسسات تدخل في عداد المرافق العامة وتطبق عليها مبادى القانون العام أو في عداد المرافق العامة وتسري عليها لحكام القانون الخاص بعد انبدأت تنفذ مبادى هذا القانون الى دائرة القانون العام كما ان اساليب القانون من المرافق المام والتي لا تبد

وهذا مايــدعونــا الى ان نخصص البحث الأتي لتبيان كيفية تسرب قو إعدالة أون الحاص الى المرافق العامة .

٧٤ _ أكر قواعد افانو المالمان في المرافق المامدُ:

قلنا أن المشروعات الخاصة ذات النفع العام على المؤسسات التي لم تشأ الدولة المتلحقها بالمرافق العامة الحقيقية فتركت ادارتها للنشاط الغردي ولاتصالها بالصالح العام استفادت هذه المنشآت الخاصة بقدر عدد من الميزات الممنوحة للمرافق العامة الحقيقية على الوجه الآتي:

١ ــ أن المشروعات الحاصة ذات النفع العام لاتعتبر من المرافق العامة عوالدعاوى التي تقام منها اوعليها تنظرها الحاكم القضائية التي تطبق احكام القانون الحاص دون سواه

٣- ان المشروعات الجامة ذات النفع العام اذا استفادت من مزايا القانون العام كالمعادرة والاستملاك واستمرار العمل فانها تستفيد منه لتأمين نشاطها بقدر لا يزيد عن حد الضرورات بخلاف المرفق العام الحميقي فانه يستفيد دائماً من القواعد الجامة الموضوعة للانظمة الادارية الما سريان القانون العام على المشروعات الجامةذات النفع العام فلا يسكون الابحسب ما تستوجبه ضرورة الأعمال ودوام سيرها .

ومن الأمثلة في لبنان على المشروعات الخاصة ذات النفع العام ، شركة الريجي التبغ والتنبك وشركة المياه والكهرباء قبل "تأميمها ومن البديهي ان المشروعـات الخاصة ذات النفع العام اذا أثمت تلتعق بالمرافق العامة الحقيقية بتاريخ صدور القانون بتأميمها . وكثيرا ما يمنح طابع النفع العام المشروعات الحاصة في الطروف الاستثنائية كحالة الحرب وعندئذ تنفرد بالعمل اصالح الامة(١) ٧٥ – الديل هل المرفق العام :

يستند الاجتهاد اذا لم تكن نية الادارة واضحة لتقرير ان احد المرافق هو من المرافق العامة الى ادلة يستخرجها من ظاهر الحال، واننا نورد الادلة والقرائن التي اقرها الاجتهاد القول بأن هنالك مرفقاً من المرافق العامة الحقيقية.

١- اذا كان المرفق يستفيد من ميزات الةافون العام ، كحق الاستملاك ، وفرض الرسوم ، وحق اتخاذ العارق الزجرية ، وحق التنازل بطريقة الامتياز للغير القيام باحد المشروعات ذات النفع العام كان من المرافق العامة الحقيقية .

اذا كان نظام الرفق قالمًا على شروط خاصة تخالف نصوص التانون الحاص عد من المرافق العامة (١).

٣- اذا احتفظت الدولة بمق الاشراف والمراقبة في المشروعات الصناعية والتجارية التي تدار بطريتة الامتياز كانت المصلحة عامه (١) موسكور : المشروعات الخاصة ذات النعم العام وشركات الاقتصاد المخلطة ، عام 1927 :

تريو : لمحةً عن المشروعات ذات النفع العام ، عام ١٩٤٣ و

(۲) مجلس شوری الدولــة في ۲۹ مآيس ۱۹۳۴ ، Silry ، ۵۷۲ ص ۷۷۰ ، ۲۷ تموز ۱۹۲۴ می ۱۹۲۸ ص ۱۳۸۸

(٣) بجلس شورى الدولة القرنسي، ٢٠ كا ون الاول ١٩٣٥ سيري ٢٣٠١٩٣

 ٤ - اذا أنشئت المؤسسة العامة من قبل الادارة مباشرة > وليس من قبل الافراد .

ان هذه الادأة التي اوردناها تعتبر قرينة على ان الادارة ارادت ان يكون المرفق عاماً ، والقاضي الاداري يرجع الى هذه الادأة والترائن لاستخلاص غرض المشرع ، واذا صعب عليه ذلك وجب عليه ان يعتبر ان اوادة المشترع مقدرة اذا كان المرفق العام يسد حاجة من الحاجات العامة (1)

ولأ يمكننا ان تمر به ذا البعث دون القول أن بعض العلماء عددون المرافق العامة ، باتها المرافق التي تستخدم في ادارتها وسائل القانون العام ، وفي مقدمة القائلين بهذا جيز ، ودولاند ، وفاين.

الا اثنا لا يمكننا إن نأخذ هذا القول على اطلاقه إذ يجب اولاً

⁽١) رولاند: القانون الاداري ، ص ٢١ . لا يخفي ان المرافق العامة يقصد منها صد الحاجات المشتركة للافراد ، ولكن لايعني هذا القول ان جميع المشروحات التي تقوم بتقديم هذه الحاجات تعتبر مشروحات عامة ، اي مرافق عاممة ، لان بعض مذه الحاجات تقوم بتقديمها للجمهور مشروحات حرة خاصة . وهذا الذي دعا الاجتهاد لتقرير ان احد المشروحات هو من المرافق الشاء أو من المشروحات الخاصة ذات الشمر العام ان يرجع الى نية المشرع حين انشاء المرفق على الوجه الذي قدماه فالمشروحات التي تشرف على ادرتها الادارة ليست جميعها مشروحات عامة ، فقمت المسوحات التي تشرف على ادرتها الادارة ليست جميعها مشروحات عامة ، فيض ملمه المشروحات الخاص ، وبدارا فق المدنية والمشروحات الخاصة ، وقد اوضحنا القرائن التي اقرها الاجتهاد لتقرير ان مصلحة من المصالح تعتبر مرافق عامة .

ان نتمرف على نوع المرفق موضوع البحث عونتبين منههل هو مرفق عام ام لا ? قبل استخدام وسائل القانون العام في ادارته .

وقد اوضحنا فياسبق القرائن التي يمكن الرجوع اليها للتعرف عل أن المثيروع من المشروعات العامة أم الخاصة وهــذا أمرسهل؟ فأن ادارة الدولة لمذه الرافق يكسبها طابعاً خاصاً بميزها عما عداها كذلك من السهل ان نتيين يوضوح المشروعات التي يقوم بها الافراد او الشركات دون ان بكون للدولة او احد الاشخاص الادارية اي دخل في انشائها أو تنظيمها أو أدارتها ؟ أمَّا الذي يصحب تسوه هيو المرافق المامة ذات الصفة التجاربة او الصناعية والرافق التي تعمل مقصد الربح ولكنها في الوقت نفسه تؤدي خدمات هامة فلجمهور· ازا، ذليك كله وجب كما قلنا الرجوع الى نية المشترع في احداث المرفق لكي غيز الرفق العام عما سواه فاذا تبين أن الادارة قصدت من المشروع ان يكون مرفقاً عاماً يدار طبقاً لوسائل القانون العام ويستفيد من مزايا هذا القانون اعتبر مثل هذا المشروع مرفقا عاما اما اذا تبن ان كل ماتريده السلطة هو فرض نوع من الرقابة والاشراف على بعض المشروعات الحرة نظراً لاهميتها ، اعتبرت هذه المشروعات مشروعات خاصة .

ويمكن الاسترشاد بالقواعد التي اوردناها عند بحث غرضالسلطة المختصة من احداث المشروع مع ملاحظة الامور الاتية :

١ – لا يمتبر تدخل الدولة دائمًا في شؤون المشروعات الحاصة

تحويلا لما الى مشروعات عامة .

 ٢ = لا تكفي مساعدة الدولة لاحــد المشروعات لاعتباره مشــوعاً عاماً.

٣- لا يكفي تثنيل الدولة في عبالس ادارة الشركات الحاصة
 او تميين مديريها. من قبل الدولة او بقية الاشخاص الادارية اعتباد
 هذه المدروعات مرافق عامة .

كذلك موافقة الدولة على النظم الداخلية لبمض الهيئات او اشتراط تصديقها على قرارات هذه الهيئات لتصبح نافذة .

الا ان اجتماع هذه المظاهر او معظمها في مشروع واحد يُعت قرينة على ثبوت هذه الصفة للشروع موضوع البحث . وبما اوردناه في مقدمة هذا البحث يتبين ان بجلس الشورى الفرنسي لم يستقر بعد لتحديد المياد المميز للمرفق العام ، فطورا يرجع في تحديد طبيعة المرافق الصناعية والتجارية الى الفرض ويختلف الحكم باختلاف هذا الفرض فاذا كان الغرض تحقيق الربح اعتبر مشروعاً خاصاً والا عاماً ،

٧٦ ــ ومنع المرافق الصناعية والتجارية والمتروعات المؤممة :

بعد التعريف الذي اخترناه للرافق العامة هل نستطيع ان نلسخل المرافق الصناعية والتجارية والمشروعات العامة المؤتمة ضمن دائرة الم افترالعامة الحقيقية ?

هذا ما سنحاول الأجابة عنه فيما يأتي :

قلنا في تعريف المرافق العامة نقلًا عن « دهلوبادر» بإنها المشروعات

التي تحدثها الادارة وتهدف من وراثها الى سد حاجات عامة ذات نفع عام او هي الحدمات التي يقدمها الحكام الجمهور باستمال وسائسل القانون العام كما يقول العلامة جيز.

قاذا رجعنا الى هذين التعريفين وأينا ان فكرة النفع العام التي ترمي اليها المرافق العامة هي التي على اساسها تقوم المرافق العامة في داتها وأنشآ المرافق العامة عجب ان يكون محققاً بذاته للمنفعة العامة ولذلك قلنا فياسبقان ادارة الدولة لاملاكها الخاصة لايقصد منها النفع العام ولايمكن اعتبارها مرافق عامة ونقول الان بان الدولة لاتقوم لها قائمة بدون مرافق عامة وهي في ادارتها للمرافق العامة تستعمل وسائل القافون العام قاذا تحقق لنا ان المنصر الجوهري لقيام المرافق العامة هو المنفعة العامة وان المرافق العامة لايقصد منها تحقيق الكسب المالم وأن الدولة اذا استوف الرسوم في بعد من الحالات المرافق العامة لسد حاجات المرفق العام الذي لاغنى عنه فا هو وضع المرافق الصناعية والتجارية إذا اليوم ?

ان هذه المرافق وان كانت تعمل لتعقيق ربح فسان هدفها الرئيسي هو تحقيق منفعة عامة ً اما الربح فهو من النتائج المترقبة على صفتها التجادية او الصناعية ولذلك تعتبر من المراقق العامة (١)

⁽۱) مجلس شورى الدولة الفرنسي في ٢٣ حزيران سنة١٩٣٣ :سيري١٩٣٣ ٣ : ٨٦ ، ومطالعة Rivet

وقس على ذلك المشروعات التي صار تأميمها (١)

واننا نرى في اجتهادات بجلس شودى الدولة الفرنسي تأييداً لمذا المبدأ فقد قالت بصراحةان بعض المشروعات العمومية الصناعية لا يخجد ما يمنع من اعتبارها مرفقاً عاماً حقيقياً (*) وقد استعملت تعبير « المرافق العامة الصناعية اوالتجارية » تجاه « المرافق العامة الادارية » واما القول بان المشروع ليكون عاما وجب ان يخضع لوسائل القانون العام فقد نبذه العلم حديثا ولم ياخذ به كركن جوهري من اد كان تعريف المرافق العامة و فالمشروعات المؤتمة لا يمنع تطبيق احكام القنون الحاص عليها وبذلك تتزاحم وسائل القانون العام مع قواعد القانون الحاص في امثال هذه المرافق.

واذا كانت المشروعات الصناعية والمشروعات المؤممة بمكن عدها من المرافق العامة الا أن هذا اليس مفروضا دائمًا لان هذه المشروعات لا تمتبر من المرافق العامة الا اذا كانت الادارة استهدفت من وراء هذه المشروعات سد حاجة عامة ذات نفع عام يعجز النشاط الفردي عن تحقيقه.

وعلى هذا الاساس فان مشروعاً عاما صناعياً يمكن ان يعد مشروعا خاصاً اداريا اذا لم يؤمن نفعا عاما بل يجقق الكسب والارباح (١) كالفاز ، والكبرياء ، والماء ؛ والثأمن

⁽٢) مُجْلس شُوري الدُولَة الفرنسي في ١٥ شَبَاطَسَة ١٩٣٥ ؛ ٢٣ كانون الاول سنة ١٩٤٩و ٢ أيلول سنة ١٩٥٠

وقد صنَّفت اليوم المشروعات العامة المؤتمة في فتُتين :

 المشروعات التي تداربطريقة الاحتكار ومايمائله كتوزيع الكهربا والمياه والناز > فعدت من المرافق العامة .

 المشروعات الحاضمة للمزاحمة الحرة كالمصارف المالية وشركات التأمين ، فاستبعدت عن المرافق العامة .

والحكومة الفرنسية تقدمت عشروع قانون عسام ١٩٤٨ ميزت فيه فشين من المشروعات العامة ؛ الفئة الاولى : تتضمن المشروعات التي يرادبها تأدية خدمة ذات نفع عام ؛ وتدار بطريقة الاستكار او شبيهه ، والفئة الثانية تحتوي على المشروعات الخاصة الخاضة للمزاحة والتي تدارفها الشركات المفنلة .

فالفئة الاولى أدخلتها وحدها ضمن دائرة المرافق العامة.

٧٧ سفل زالت فريكرة المراقق العامدُ?

بعد ان انتشرت نظرية المرافق العامة وأخذ بها كثير من جهابدة الملم بفرانسة اعترى هلذه النظرية اليوم اذمة وبدأ البمض ينادي يزوالها والبمض الاخر بأنه طرأعليها تبدل هام؟

واذا كان البعض لايزال متمسكا بمفهوم « المرافق العامة » وبيني عليها اراءه ومباديه مقررا بانها احــدى النظريات التي يقوم عليهــا القانون السام (١) ؟ فأن البعص الاخرلانة ال بدوره يردد يوجوب ازالة فكرة المرافق العامة من المصالح الادارية لانهـــا اصبحت غامضة ؟ ومبهمة على ان تحل علها النظرية الواضحة الظاهرة المفهومة وهي نظرية السلطة العامة ؟ بعد إدخال ما يتلامم عقلودات العصر عليها (٢)

و هنائك من العلماء من اعتبر ان فكرة المرافق العامة قدرالت منعالم الوجود او ان الرها أصبح *ثانوياً* لا اهمية له ^(۱)

ولا يخفى ان القول بزوال منهوم المرافق العامة ، أوأن اثرها في القانون الاداري اصبح ثانويا لا يمكننا الاخذ به والاعتباد عليه ، والما تقرر أن معنى المرافق العامة قد تطور تطوراً ظاهرا اذا قيس مارافق العامة الحقيقية ،

٧٨ _. النزع الحديث تشكرة المرافق الثامة في المثانون الاداري :

تدليلا على ما قررناه سابقا بأن فكرة المرافق العامة لايزال لها الصدارة والمكانة العليا في القانون الاداري نكتفي بالاشارة الى ان مجلس شورى الدولة الفرنسي لايزال يأخذ بها بأحكامه (⁴⁾ ونشهر هذا الى القرارات الحديثة التي صدرت عنه والتي ارتكزت بجموعها (ا) امثال: رولاند، القانون الاداري، ص ١٦ ودويز ودير ص ١٩٥،

(۱) امثال : رولاند ، القانون الاحاري ، ص ۱۳ ودویز ودبیر ص ۳۰۰ وقالین ، القانون الاحاري ، ص ۳۰۱

(٧)فلك : التَّامِم ، القانون الاجتماعي ، ١٩٤٦ ، ص ٩٧ (٣)أيسمن: مراتب،مصدرمسؤوليةالجماعة العامة ميلةالاسبوعالقضائي ،١٩٤٩

. VE) ()

14 : Auby (4)

على نظريـة المرافق العامـة كالقرار الصادر في ٢٠ كانون الثاني سنـة ١٩٤٨ « دالموز ؟ ١٩٤٧ ، ص ٤٦٤ » الذي عالج فيه الوضـع التانوني للمال العوميين Agents public ، والقرار الصادر في ١٩٤٨ سنة ١٩٤٧ « سيري ١٩٤٨ ٣ ٣ ٣ ٣ ٣ ٩ ٣٠ تشرين الثاني سنة ١٩٤٨ (دالموز ؟ دالموز ؟ ١٩٤٧ ص ٣٧) و ٢١ تشرين الاول سنة ١٩٤٩ (دالموز ؟ ١٩٠٠ ص ٢٧) التي عالجت حق الاضراب (١)

ويمكننا ان نعيد القول بان منهوم المرافق العامة قد تطور كثيراً مما جل مجلس الشورى بفرانسة يقول يكتفي باحد قراراته بالقول يجواذ الطمن بالعمل الاداري لعلة تجاوز حدود السلطة اذا كانحصل من جراد المرفق العام.

٧٩ ــ دورالمرافق المامدُ في اخانون الاداري حالياً :

ان القانون الاداري لا يزال يعتمد على نظرية المرافق العامة التي لها الدور الهام فيه ٬ وبما لا ريب فيه ان مدى المرفسق العام قد تطور تطورا ذا شأن منذ نشأة فكرته.

فواضه فكرة « المرافق العامة » وباعثو نظريتها قد وجهوا الهائم بلعلها مرتبطة مع نظريات التانون الاداري ألاخرى كنظرية الصلاحية الادارية ، ونظرية الاملاك العامة ، ونظرية الادارية ، ونظرية المائك العامة ، ونظرية المائق العدادية ، المسلومات على نظرية المرائق العامة دون ان يمر تعريفها كالقرارات الصادرة بشأن المصادرة ، واجع ، Aabry ص 19

الأعال العامة (1)

انفكرة المرافق العامة بهذا العصر لا يمكن الرجوع اليهاو حدها لاننا ثرى ان هنالك مرافق عامة لا تخضع الى قواعد النظام الاداري دون سواه وهذا الذي جعل بعض العاما وفي مقدمتهم « رولاند » (٢) يُعاول ان يبقي على الوحدة القائمة بين منهوم المرفق العام والنظام القائوني للادارة .

فاعتبر ان هنالك مرافق عامة بالمنى الواسع ومرافق عامة بالمنى المحدود وان هبذه هي التي ادادت الحدولة إخضاعها للقواعد الحاصة بالنظام الاداري دون سواها واما المرافق العامة الاخرى فهي تعتبر من المرافق العامه فيها يتعلق بجدأ دوام سيرها بانتظام واطراد وبجيداً المساواة امام المرافق العامة وبجدأ قابلية نظام المرافق العامة للتعديل والتنهيد في كل وقت تبعاً لتطور الطروف والاحوال.

والصحيح: ان هنالك تطورا في شمول القانون العام على المرافق العامة و في مسلما بصورة على عدودة كالمشروعات المؤتمة والمرافق العامة الصناعية والتجارية التي يتزاجر فيها القانون العام والقانون الحاص بميار مختلف .

ومها قيل عن نظرية المرافق العامة بأنها اضحت مبهمة وغامضة وغــير واضحة ، وغير متناسقة، فانها لا ترال تحتل الصدارة حالياً في القانون الادارى.

⁽۱) چيز . المبادي، ۲ ، ، چره ص ۸،

⁽۲) ص ۱۷

الياب الثاني

انتاءالمرافق العامد وتطبعها

الفصلالاول

المرجع الصالح لانشأ المرافق العامة وتنظيمها

٨٠ – انتاء المرافق العامدُ

قلنا أن الغرض من المرفق العام هو سد حاجات الجماعة المشتركة فأنشاء مرفق عام معناه سد حاجة من الحاجات التي بجتاج اليها الناس بواسطة استخدام وسائل القافون العام.

والقاعدة العامة في فرانسة ولبنان هي إن المرافق العامة يمود الى السلطات العامة وحدها إنشاؤها كما يعود اليها تقرير ان نشاطاً معيناً يجب في وقت من الاوقات ان يقوم به مرفق عام والمرجع لانشاء المرافق العامة يتوزع بدين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بالتفصيل الاتى:

٨١_ أختصاص البلطُّ الشروية (البرلمان) :

من المبادى المامة انالمرافق المامة لا يجوز احداثها الابقانون وبذلك يكون إنشاؤها من صلاحية السلطة التشريعية في الدولة . وتستندهذه المبادي، إلى ان انشاء المرفق العام قد يفرض بعض القيود فيحد من النشاط الفردي وحرية الأفراد في العمل · كما لو حظر عليهم أن يقوموا بعمل من الاعمال (١) وهذه أمور لايكن أن تتقرر الا بقافون · وعلى هذا قرر القضاء والفقه في فرانسة بان المرافق العامة لايجوز أنشاؤها الا بقافون صادر عن السلطة التشريعية أو أن يكون أنشاؤها مستندا لل القافون

٨١ ... اتئاء المرافق العامرُ من فيق الجماعات المعايدُ : (٢)

عنج القانون في بعض الخالات سلطة انشاء المرافق العامة إلى هيئات الدارية معينة ، وغالباً ماتكون هذه الهيئات هي الهيئات الأدارية المحلية ، غير ان سلطات الهيئات المحلية بهذا الصدد غالباً ماتكون مقيدة وغير مطاقة ،

ولايخفى انه ليس من الضرودي ان يصدر بانشا، كل مرفق من مرافق الدولة قافون خاص ، بل يكفي ان يكون انشاء المرافق مستندا الى قافون فاذانص القانون على جواز إنشاء مرافق عامة يكون الساطات الادارية الحق في انشاء هذه المرافق بمراسيم .

٨٣ .. المرافق العامةً الخليةً اوالِلديد: `

تقسم المرافق العامة الى قسمين:

 ويلاحظ ذلك في مواد الاحتكار، ولايخفي انتطبيق القواعد الخاصة الادارية من شأنها استعمالوسائل المنف على الجمهور ــ فتحد من حريقالناس وتصرفاتهم .

> (۲) فیلکس : النشاط الأقتصادي القریة ، ۱۹۳۲ تیترو : المؤسسات الاقتصادیة الریفیة ۱۹۰۳

1) مرافق عامة وطنية ، ويقصد بها قضاء حاجات مشتركة لجيع السكان الذين يقيمون في ارض الدولة ، فقدمتها تشمل اداخي الدولة بكاملها ولاتقتصر على الحية ممينة ومن هذا القبيل ، مصلحة المدفاع الوطني ، ومصلحة الشرطة ، ومصلحة الجارك ، ومصلحة البرق والبريد والهانف ، ومصلحة الاحوال الشخصية

وتدير السلطة المركزية هذه المرافق بواسطة الوزارات المختلفة وفروع الادارة المركزية في الحافظات ·

٧) مرافق عامة عطية وبلدية : وهذا النوع من المرافق يهتم بخدمات تهم سكان المنطقة من عافظة وقائقامية وقرية ، كمصلحة الكهرباء في المحافظة ، ومصلحة المياه ، ومصلحة النقل المشترك فيها ، والعادة ان تتوفى الهيئات الحطية في المنطقة أمر هذه المرافق في الدول التي تأخذ بنظام اللامر كزية ، اما في البلاد التي تطبق النظام المركزية بواسطة فروعها في المناطق ادارة هذه المرافق والاشراف عليها ،

والأمر الذي يهمنا تبيانه الآن هو أن أنشاء المرافق العامة المحلية يشترطفيه أن يكون المرفق ذا نفع محلي .

واذا راجعنا اجتهادات بجلس شورى الدولة الفرنسي امكننا ان نستخلص القيود التالية لتدخل الجماعات الحلية بانشاء المرافق العامة:

١) يحظر على الجماعات المحلية ان تتداخل في أمور وكلت الى الدولة ، لأن القانون باقراره المرافق العامة الرطنية جعل لهذه المرفق

طابعاً عاماً ذا نفع عام وليست ذات صالح محلي والجاعات المحلية مقيدة بانشاء المرافق ذات النفع المحلي الصرف.

٧) وهنالك مرافق يحظر على الجاعات الحلية انشاؤها لأنها لا تعتبر عامة بل خاصة متروكة لنشاط الافراد كندخل الجاعـة الحلية بقضايا رئيسية ترتبط بالحقل الاقتصادي كأحداثها مرفقاً عاماً صناعياً او تجاريا.

٨٣ _ نرض الجموعات الحلية واللديدَ في الامور الاقتصاديدَ :

أشرنا سابقا الى ان تدخل الدولة في الشؤون الأقتصادية قد عظم منذ حرب عام ١٩٤٤، وهـذا التدخل تسرب إلى الجاعات المحلية والبلدية ، حتى اطلق العاماً على تدخل الجاعات المحلية بهذه الامورأسم «الاشتراكية البلدية» وقد ظهر أثر هذا التدخل بانشا السلطات المحلية المشروعات الاقتصادية ،

وقد عالج الأجتهاد في فرانسة قضية تدخل المجموعة المحلية بالمسائل الأقتصادية من ناحية القانون ، وقد توسع في أجتهاده ولم يقتصر على اجازة مثل هذا التدخل بانشاء المرافق العامة الحقيقية مباشرة اوبطريقة الأمتياز بل اجاز ايضا تدخل الجاعات الحلية في المشروعات الحاصسة للمحد من ارباحها كما انه اجاز تدخل هذه الجاعات في النشاط المهني كالما لج الطبية بالأضافة إلى النشاط الممناعي او التجاري .

إنالفكرة المامةالتي اعتنقها الأجتهادهي عدم فانونية هذاالتدخل لانه يتعارض مع مبدأ حرية التجارة والصناعة وحرية العمل الفردي الذي صانه القانون ؟ ولهذا قرر إن التدخل في المشروعات الخاصة لا يجب ان يكون مطلقاً بسل بجب ان يكون مقيداً بما هو ممترق به للجاعات الحلية أو باقضى به التطور الاجتاعي واننا نشير هنا الى ما أجازه الاجتهاد من أنواع التدخل المجموعات الحلية:

التنخل الجاعات المحاية في القضايا الاقتصادية في الحالات التي لا يمكن تأمين العمل الا بطريق الامتياز كانشا المرافق العامة لتوزيع الكهربا وايصال المياه والناز ، ومصالح النقل بالحافلات الكهربائية ضمن البلدة (١).

٧_ تدخل الجاعات المحلية لتأمين النظام ٬ والمناية بالصحة العامة
 التي لها علاقة بالانظمة الصحية (٬).

٣- اجاز التدخسل الحلي لظروف أوجبها تطور الزمن ويردها الصالح المام ولا يغفى انهذا الشرط مرن لانه ترك لنفسه حقالتقدير في كل حالة تعرض عليه وقدأجاز إنشآ ومصلحة علية للما لجة والتداوي في قرية خالية من الأطبآ وحيث يستحيل وقوع المزاحة غير المشروعة (مستندأ الى ظرف تأمن الحاجة العامة ذات النفع العام .

وبالاستناد الى هـ ذا المبدأ أقر القضآ الاداري في أحدث قرراته

⁽۱) تيثرو : ص ۳۲ وما يليها . (۲) وامثلة ذلك : تأمين الثقل بين للمدن ادًا اقتض الأمر اتباع نظام معين للسير ، وانشاء الحيامات العمومية ، والمغاسل البلدية (شورى الدولة الفرنسي ۲۲ کـ۷ سنسة ۱۹۰۸ و ۱۹ مايس سنة ۱۹۳۳ ، سيزي ۸۰۲ ، ۲۰ و ۲۷ تموز سنسة ۱۹۳۹ ؛ طالوز ۱۹۶۰ ، ۲۳ ، ۱۸۳ ومقال هريو : المدولة الفونسي في ۲۹ آذار سنة ۱۹۰۱ ، ۳۰ ، ۲۸ ومقال هريو :

ان الجاعات الحلية الحق بانشاء مرفق عام يجلي لسد حاجة عامة ذات نفع عام اذا كان تأمين هذه الحاجة متعذرا عن طريق الافراد أو كانوا لا يستطيعون القيام بها بالوجه الاكل (١) .

ويترتب على الاخذ بهذا المبدأ ان الحاجة العامة اذا تأمنت بعدئذ بالوسائل الفردية فان بقآء المرفق العام الحيلي لا يكون ضرورياً ويعود للادارة تحديد الوقت لتقرير إلثائه (٢).

واذا كان على شورى الدولة الفرنسي لايرى بأقضيته سبباً لانشآ المرفق العام إلا اذا تعذّر على الافراد تأمين الحاجات العامة المشتر كة ذات النفع العام بوسائلهم الحاصة وأنه لامبرر على الاطلاق لانشآ مرافق عامة علية ذات كسب مادي لأن هذا تقييد لحرية التجارة التي صانها القانون (٢) فانه مع ذلك قد فسّر عبارة «النفع العام» تفسيرا واساً فأجاز إنشاً المرفق تبعاً لقطروف الحاصة عوهذا التمبير يقضي بنظر فاعلى دكن « النفع العام» الذي لا بد منه في إنشاً المرفق العام .

وتأييدا لقولنا هذا فورد بعض القرارات التي يتضح منها كيف أجاز إنشآء مرافق محلية عندما قضت الطروف المحلية هذا الأمر .

١- أجاذ إنشآ، مرسح محلي بقرار أصدره بتاريخ ٢١ ك ٢ سنة ١٩٤٤
 ٢- أجاذ إنشأ، تياترو بلدي بقراره الصادر في ٢٧ شباط سنة ١٩٣١
 ٢- أبنو : ص ٨٨٤ وما يليها .

(٢) مجلس شورى اللولة الفرنسي ٢٣ جزيران سنة ١٩٣٣ ^{- س}يري ١٩٣٣ ، ٣ ، ٨٨ . (٣) مجلس شورى الدولة الفرنسي ، ١٩ مايس سنة ١٩٣٣ ٣- أجاز بناء دار السيئما بقراره الصادر في ٢ ت٢ سنة ١٩٣٨
 ٤ - أجاز إحداث مشروع للاعاشة بالقرارين الصادرين في ٢٨ آذار
 سنة ١٩٣٤ و ٣٠ مايس سنة ١٩٣٠٠

•وأجاز إنشآ وور السكن في قرار صدعنه في ٢٣ حزير انسنة ١٩٣٣ ومن هذا البيان يظهر كيف قام مذهب الاقتصاد الموجه على أنقاض مذهب الاقتصاد الحلية مشروعا لا السد النقص الظاهر في الاعمال الفردية بل المحد من النشاط الفردي بقيام المرفق الحلى وحلوله عله (١).

وزيد من هذا البعث ان نقرد ان بجلس شودى الدولة الفرنسي تبريرا لتدخل الجاعات الحلية في الشؤون الاقتصادية والتجارية ثرة كان يلجأ الى فكرة « الظروف الحاصة » التي أوجبت مثل هذا التدخل ، وطورا كان يركن الى فكرة (الصالح السام) واخرى الى مبدأ عجز الافرادوعدم استطاعتهم القيام بالحل على الوجه الاكل ، وكل هذا تأييد لمذهب الاقتصاد الموجه الذي قيد المذهب الاقتصادي الحر (٢)

 ⁽١) راجع : عبلس شورى الدولة الفرنسي ، في ٢٤ ت٢ سنة ١٩٣٣ ، سيري سنة ١٩٣٤ ، ٣٠ ، ٢٠٥ ، ومقال ، ستر ، بمناسبة إحداث ملحمه بلديسه لغرض تحديد الإسمار وفرض سعر قانوني أجباري .

⁽۲) يؤيد ما قلناه اعلاه : قرار مجلس شورى الدولـــه الفرنسي ، 19 شباط سنه ۱۹۶۳ ، طالوز ۱۹۶۶ ، ص ۱۱۸ ومقال سوتو Soto ، وقراراه الصادران في ۲۷ شباط سنة ۱۹۶۸ و ۳۱ حزیران سنة ۱۹۴۸ ، الاسبوع القضائي ، ۱۹۴۸ ، ۲ ، ص ۶۵ .

البار الثالث

انتاء المرائق المام من قبل السلمات الادارية. 24_ انتاء المرافق المامة من قبل الحسكومة :

قلناسابقاً إن المرافق السامة لايجوز انشاؤها إلابقاؤن اوبعنويض من التانون وأوضعنا الاسباب التي دعت الى تقريرهذا المبدأ العام الذي يعنق مع المادة الرابعة من المرسوم الائتراعي رقم ١٧ الصادر بتاريخ ٥ كافون الثاني سنة ١٩٥٠ فقلها . في هدفه الماده ان الوزارات والمسديريات العامسة والمديريات والمصالح والدوائر تحدث وتلغى بقافون خاص .

ونتماثل الآن فيها اذا كانت السلطات الادارية بجوزلها وحدها ان تحدث مرافق عامة ?

لقد اجبنا على هذا السوآل فيايتملق بالجاعات المحلية فلا داعي لتكراره هنا فالقافون يمنح سلطة انشاء المرافق العامة الى الهيئات الادارية المحلية والإجهاد مستمر على تقرير هذه القاعدة .

ولا يخفى أن القانون اذا فوض السلطة الادارية الحتى في انشاء هذه المرافق بمراسيم كان لها الحق في إحداثها . واذا لم يكن هنالك تغويض فان المادة الرابعة المتقدمة قد حصرت حتى انشاء المرافق العامة والغائها بالسلطة المتشريعية دون سواها فحظر على السلطة الادارية ان تنشىء مرفقاً عامل من تلقاء ذاتها لأن انشاء المرفق العام يجب ان يكون بهناون اوبتغويض من القانون ذاذا كان المرفق العام احتكاراً أوكان

يستغل بطريق الامتياز فان إنشاءه بجب ان يكون بقلنون اما اذا لم يكن المرفق احتكاراً ولا أمتيازاً فان خضوعـــه لوسائل القانون العام يصطدم بجريات الافراد التي ضمنها الدستور وحرم المساس بها إلا وفقاً لأحكام القانون (١).

ويقول بمض الشراح بأن السلطة التنفيذية يمكنها ممارسة حق إنشآء المرافق السام بمراسيم في الظروف الاستثنائية كعللة الحرب والحالات التي تسبق إعلان الحرب لما يرافق هذه الحالات من وجوب اتخاذ تدابير عامة من شأنها المحافظة على أمن السكان ومعيشتهم.

ونحن زى ان تطلب الحكومة من السلطة التشريعية تفويضها الحتى باحداث المرافق الدامة الضرورية لتأمين الحاجات العامة الطارثة وتنظيم طرق الدفاع (1) وان كان البعض يجيز للحكومة حتى إنشآ. وادارة المرافق العامة في الاوقات العصيبة.

٨٥ _ الخضوع نظام المرافق العامرُ :

تتابعت في الآونة الاخيرة اجتهادات مجلس شورى الدولة الغرنسي وهـــي ترمي برمتهــــا الى ان السلط. ة الاداريـــة اذا طلب اليهــــا

⁽١) نلاحظ ان انفاء المرافق العامة في لبنان كان يتم قبلاً تارة بقانون وتارة بمراسيم ، ظم تكن الحكومات السابقة تنقيد بالمبدأ العام الذي قررناه مع ان المتطق يوجب على الحكومة ان تسلك طريقاً معيناً واحدا في انشاء المرافق العامة (٢) يقول بعض الشراح ان ممارسة حتى انشاء المرافق العامة من قبل السلطة التنفيذية عراسيم جائز

الترخيص بجاوسة بعض الاعمال من قبل الافواد أو الشركات انتفرض عليهم اتباع نظام القانون العام (١)، وبذلك يتحول النشاط الفردي الى مرفق عام بقيدين جوهرين هما:

 (١) يجب ان يكون النشاط الفردي خاضماً الترخيص المسبق ا اذعلى هذا الاساس تتمكن الادارة من فرض نظام القانون العام على المرفق العام.

 (٢) يجب ان يتصف النشاط الفردي بطابع « النفع العام » ويسد حاجات عامة مشتركة ليصبح مرفقاً عاماً مقدرا

(١)طلب الترخيص لاشغال الاملاك العامة للقيام بعمايات النقل البحري

(۲) طلب النرخيص ببنآ. ﴿ ستوديو ﴾ للاذاعة بواسطة الراديو

ولا يغفى ان بجلس شورى الدولة الفرنسي رمى باجتهاداته الحديثة بأخضاع المشروع الخاص لالتزامات المرفق العام ان يتوصل الى تطبيق النظام القانوني للرافق العامة على المشروعات الخاصة وبالأخص تطبيق مبدأ قابلية نظام الرافق العامه التعديل والتغيير في كل وقت تما تطور الظروف والاحو ال (٢)

(١) شوري اللولة الفرنسي ٥٠ مايس سنة ١٩٤٤ ، دعوى الشركة البحريه لافريقيا الشرقية ، علة القانون المام ، ص ٢٣٦ ، وتعليق chemot وقرار علس الشوري الفرندي الصادر في ٣ شباط سنة ١٩٤٨ علة القانون العام ، عام ١٩٤٨ ، ص ٤٤٤ :

(٢) انظر تقداً لهذه الاجتهادات في قالين ، القانون الاداري ، ص ٣١٣

الغصتل الشئاني

تنظيم المرافق العامة

٨٦_ مبدأ الاختصاص الحكومي ^(١)

ان إحداث المرافق الدامة لا يتم إلا بقانون كما أوضعنا ذلك قبلا ، وبقي إلا تنافي المدافق التنفيذية بعمل التنظيم

ان تنظيم المرافق العامة يرمي الى وضع قواعد تسير عليها المرافق العامة بعد إحداثها فتبين هذه القواعد الطرق التي يتبعها المرفق الجلايد أو تتسمه بشخصية معنوية مستقلة كما قوضح طرق استغلال المرفق والقواعد الخاصة بعال المرفق الجلايد من حيث نظام تعيينهم وترقيتهم وتأديبهم وينظير ان العلماء متفقون بأن السلطة التنفيذية مختصة بوضع النظام الداخلي للمرافق العامة وتأمين شروط العمل لان هذا التدبير يدخل في نطاق أعمال السلطة التنظيمية التي تستقل بها الحكومة ولا يعني هذا ان السلطة التشريعية لا تستطيع ان تشرع وحدها بهذا الموضوع بل ان حقها قائم غير مختلف عليه ، وانما التقاليد تركت سلطة تنظيم المرافق العامة للادارة التي تم إنشاؤها بقائون

وقد صدر قانون بفرانسة في ١٧ آب سنة ١٩٤٨ خو ل الحكومة (١) روميو: تعليق على قرار صادرعت عبلس شورى السنولة في ٤ مايس عبد ١٩٠٠

باییم : سیری ، ۱۹۰۸ ، ۳، ۱۱۰

سلطـة إصدار مراسيم تنظيمية Decrets reglémantairés في الشؤون الاقتصادية والمالية وقد تجاوز هـذا القانون التقليد الاداري فأجاز للحكومة الحق بأن تصدر مراسيم تنظيمية تمدل فيها القوانين المتملقة بالقضايا المذكورة .

ولا بدلنا من الاشارة بأن حق الحكومة بتنظيم المرافق العاصة ليس مطلقاً بل تحكمه القواعد الآتية :

(١) اذا كانت هناك قواعد تنظيمية سبق تفريرها بقانون فـــلا
 يجوز تمديل أو تغيير هذه القواعد إلا بقانون .

(۲) لا يجوز تقرير عقوب أو فرض ضريب أو دسم أو تقييد الحريات العامة إلا بقانون ، أو بتغويض من القانون ، و كذلك الامر فيا يتعلق بالقواعد المنظمة للرافق العامه .

(٣) وبا ان تنظيم الادارة في لبنان والنظام الاداري فيه ، ونظام الموظفين قد صدرت به بالا ونة الاخيرة مراسم تشريعية لها قوة التانون فلا يجوز تعديل بعضها أو إلغائها أو مخالفة أحكامها إلا بنص قانونى أو بتفويض من السلطة التشريعية .

وقبل إنها· هذا البحث نقرر ان الجأعاتالحلية تستطيع ان تضع قواعد لتنظيم المرافق الحلية وتعيين طرق إدادتها ·

٨٧_ الله المرافق المامدُ :

إلناء المرفق العام هو إبطال إستخدام نظام القانون العــام في أداء الحدمات العامة التي كانت نقدم للج.هور بواسطة مرفق عام

وان إلناء المرفق العام كأحداثه يتوجب فيه قانون

والسلطة الصالحة لإنشاء المرفق العام هي السلطة التي أنشأت هذا المرفق وهي السلطة التشريعيه داغاً. واغا اذاكان إنشاء المرفق العام قد تم بمرسوم فليس هناك ما يمنح ان يكون الالناء بمرسوم وان كان لا يمنع إلغاء مثل هذا المرفق بقانون ايضاً .



الفصلالثالث

طرق ادارة المرافق العأمة

LES MODES D'EXECUTION DES SERVICES PUBLICS

٨٨ _ قلور لحرق ادارة المرافق العامدُ :

تدار المرافق العامة بطرق بختلفة . وكانت طرق ادارتها قبـــلًا تنحصر فى ثلاثة :

 الاستثلال المباشر أو الريجي In Régie ويكون ذلك اذا اختارت الدولة إدارة المرفق بواسطة موظفيها

(٧) ادارة المملج اسطة المؤسسات العامة publice بساح العامة Etablissements publice ويقع ذلك بأن تعد الدولة المرؤسسة عامه ، وهي شخص معنوي من أشخاص القانون العام ، بادارة المرفق العام أو مجموعة من المرافق العامه

(٣) طريق الامتياز Ia concession وفيه تهد الدوله أو الشخص الاداري الذي أحدث المرفق الىفرد أو شركه الادارة المرفق ويكون السلطه العامه في هذه الحاله الاشراف الأعلى ويكون الامتياز لمدة ممينه تذكر في المقد بحيث يعود المشروع في نهاية المدة الى الدوله أو الشخص الاداري حسب الأحوال

غير ان تطور الظروف ٬ وتدخل الدوله في نواحي النشاط المختلفه

أدى الى اتباع طريقتين جديدتين لإدارة المرافق العامه بالاضاف الى الطرق القدية التي اشرنا اليها وهما : (١)

(١) طريقة الاستفلال غير المباشر أو مشاطرة الاستفلال عير المباشر أو مشاطرة الاستفلال لم تعقد تعقد السلطة المامة الى فرد أو شركة باستغلال المرفق وادارته مقابل عوض يجددني المقدتضمنه له السلطة المامة (٢) طريقة الاستغلال المختلطة ، وفي هذه الطريقة تساهم السلطة المامة والافراد في استغلال المرفق وادارته ،

وعلاوةعلى هذه الطرق خناك الطرق المتبعة في ادارة المشروعات النامة ٨٩ _ تُشتم طرق ازارة المراقق المامة :

يكن تقسيم طرق ادارة المرافق العامة بالرجوع الى طرق ثلاثة : (١) المركزية واللامركزية في سير المرفق، ييزون بين المرافق التي تدار بطريق المركزية في العمل، والمرافق التي تداو بطريق اللامركزية ويستفاد من هذا التصنيف ان هنالك فوعاً من اللامركزية يختلف

⁽١) ان طرق ادارة المرافق العامــة بالاساليب الثلاثة التي اشرنا اليها لا ترال تمتمد عليها الادارات في ادارة المرافق العامة ، حتى ان الطرق الثلاثة القديمة ، قد اعتراها تطور هام ، والذي دعا الى هذا التبلل باساليب ادارة المرافق العامة هو تطور الحياة الادارية وظهور مرافق عامة من نوع جديد لعلم كفاية الطرق القديمة ، وان انساع نطاق المرافق العامة من ضاعية او تجارية هو العامل الرئيسي في هذا التطور بعد ان ظهرت المرافــق العامة الاقتصادية والتجارية ، وقامت بجانبها نظرية الاقتصاد المرجه التي حلت عل نظرية الاقتصاد الحر القديمة :

عن اللامركزية الاقليمية وهي اللامركزية التي عسلى أساسها تسير المصلحة أو المرفق^(۱).

(٣) المرافق الادارية والمرافق الصناعية أو التجارية ، وبهذا المنى يفرقون بين المرافق الادارية والمرافق التي تستغلها الادارية مباشرة أو بطويق الاميتاز وفائدة هـذا التقسيم ان الرافق الادارية البحته لا مجوز التنازل عنها الغير لانها من صميم العمل الاداري (٣) كما ان طريقة استغلال المرفق استغلال المرفق المتعالمة والافراد في شكل شركة تجارية في استغلال المرفق وادارة المرفق وادارة المرفق (٣) طبيعة المنظمة ، ان هذا التقسيم يستند الى طبيعة الهيأة التي تقدم على المرفق المام وبذلك تقسم المرافق المي

(١) مرافق عهد امر إدارتها الى هيئة عامة كالأغمال التي تستشلها الادارة مباشرة بواسطة موظنيها ويدخل في هذا التسم المرافق التي عهدت الى مؤسسة عامة . .

(٢) مرافق عهد امر إداوتها الى مشروعات خاصة ويدخل في هذا
 القسم طريق الامتياز .

 ⁽١) ولا يُخفي ان المرفـــق العام اذا عهد بادارته الى فرد او شركة بطريق الامتياز فان اثر اللامركزية في العمل يظهر واضحاً جلياً

- (٣) مرافق عهدت السلطة العامة الى فرد أو شركة باستفلالما وادارتها مقابل عوض وتدخل في هذا القسم طريقة الاستفلال غمير الماشه المشاركة الاستفلال.
- (٤) مرافق تماشي الاجتواد ان يسميها كالمرافق العامة التعاونية
 والنظات النقائية .

• ٩ سافيار الادارة طرف سير المرفق:

عامنا فيا سبق ان السلطات الإدارية هي ذات صلاحية لاجل تنظيم المرافق المامة ، ونتساءل الان مأ هو نطاق هدذا الاختصاص في اختيار طويقة العمل ?

ان الدولة في المصالح العامة القومية تملك حرية اختياد طريقة إدارة العمل * والمشترع حين ينشى * المرفق العام القومي يجدد بالوقت نفسه طرعة إدارته .

وقد رأيتا قبلا كيف ان القانون الفرنسي المؤرخ في ١٧ آب سنة ١٩٤٨ قد أجاز الى الحكومة ان تقنن تنظيم المرافق العامة الحكومية الاقتصادية والتجارية وان تعدل التوانين المرتبطة بها دون الرجوع الى السلطة التشريعية لتحاشي الأزمات الاقتصادية والمفاجئات التجارية وافا حظر على الحكومة ان تبدل الطرق المتبعة في إدارة المشروعات المؤممة وغويلها الى أساوب الاستغلال الختلط .

ومن المروف قديـــاً ان الجاءات المحلية لا يمكنها ان تعين طرق ادارة المرفق الصناعية إلا باتباع طريق الامتياز La concession وهذه الفكرة انبثقت عن المذهب الاقتصادي الحر وقد أهملت اليوم وأقر الاجتهاد لحجالس المحافظات أن ينظم طرق إدارة المرافق العامسة المحلية باتباع طريق الاستغلال المباشر أو الريجي Rezie هـ (۱)

وبذلك أصبح للدولة أو الأشخاص الادارية الاخرى (كالمحافظة والبلدية) الحق باتباع طريق الاستفلال الباشر بادارة المرافق العامة وبذلك تستمين بأموالها وموظفيها مستخدمة أساليب القانون العمام ليما كانت طريق الاستفلال المباشر عصورة بالادارة العامة دون المحلية الادارية تعليا أن نعرف أن جميع المرافق العامية ذات الصبفة الادارية تدار بطريق الريجي أي مباشرة لان هذه المرافق لها أهمية خاصة وهي في الفالب لا تأتي بربح ومهمتها تقتصر على سد حاجة عامة ذات نفع عام وقلد مثلنا للمرافق العامة الادارية بصلحة الدفاع الوطني والسرطة والحوال الشخصية (٢)

٩١ ــ ادارة المرافق الصناعية وانتجارياً :

من البحث السابق اتضح أن الحكومة تتوم بادارة المرافق العامة

⁽٣) من المعروف قديماً في العهد المثاني ان يعهد الى الافراد بالمهام التي تقوم بها المرافق العامة الادارية البحثة ، فيحصلون الضرائب ويجبونها من الناس وكان يطلق عليهم ثارة اسم (زعامة ، واخرى (تيار ، (راجع شرح قانون الملكية العقارية الجزء الاول للمؤلف ، وقد اعملت هذه الطريقة بناتاً اليوم ولم تعد تشخل الدول المتمدنة عن ادارة هذا النوع من المرافق .

الادادية البحتة ، ونقول الآن ان الحكومة كثيراً ما تستغل المرافق العامة الصناعية والتجارية باتباع وسائل القانون العام فتديرها بواسطة الاشخاص المموميين وتطبق عليها النظام الادادي كمصلحة البرق والبريد ، ومصلحة الاذاعة ، وهذه جيمهامرافق ذات طابع تجاري .

ونشاهد الجاعات الحلية تستفسل ايضاً مرافق صناعية وتجاوية فهنالك مشروعات توديد الميساء وتؤديع الكهرباء تقسوم بها البلديات في الحافظات

ولا يعفى أن الذي دفع الادارة أو الاشخاص الادارية الى ادارة واستغلال هذا النوع من المرافق ليست فكرة الكسبيل سدالحاجات السامة بعد أن انتشرت الفكرة الاشتراكية ، القائلة بمسلماً تحقيق المساواة الاقتصادية بين الجهور ،

أما عبلس شورى الدولة الفرنسي فلم يعد يمانع كما أشرنا قبلًا بقيام البلديات باستغلال المشروعات ذات الصبغة التجادية والصناعية بطريق الاستغلال المباشر وبطريق الامتياز طالمها ان القصد من ذلك كله الصائح العام ، وقسد أبان الشروط التي تجييز للجاعات المحلية ان تدير بطريق الاستغلال المباشر المشروعات الصناعية والتجادية أو الشبيهة بطريق الاستغلال المباشر المشروعات الصناعية والتجادية أو الشبيهة بها وهي :

١ - اذا عجز الافراد عن القيام بأنفسهم بالعمل لسد الحاجة العامة
 ٧ - اذا كان القصد من ادارة الجاعات المحلية للمسروعات التجارية

والصناعية تحسين نظام مرفق من المرافق العامسة القاغة ليقوم بعمله ٣- إذا قصدت مكافعة النلاق.

ولا يجب أن ننسى ما قائماه قبلًا أن المرافق التجارية والصناعية والاقتصادية التي تدار بطريق الاستغلال المباشر حكمها حمّ المرافق . فأت العسيقة الادارية منحيث المنفوع أقو اعد القانون العام فيا يتعلق بسيره وادارته ونظام موظفيه كما يخضع لقو اعد سنوية الميزانية فيا يتطق بالمعروفات كالسطة الوزير الرئيس الاعلى للمرفق.

--

الفصلالاانع

المؤسسات العامة

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

٩٢ – تعرض المؤسسة العامدُ : (١)

المؤسسات المامة كما قلنا سابقاً هي طريقة من الطرق التي تدار بها المرافق المامة ، وهي عبارة عن مرافق عامة تتمتع بالشخصية الممنوية لكي تستقل عن السلطة الادارية في ادارتها ، وهذا الاستقلال بجل من المؤسسة العامة مرفقاً عاماً يدار بطريقة اللامركزية .

٩٣ ــ مرابا المؤسات العامر:

ان ادارة المرفق العام بواسطة المؤسسة العامة معروفة منذ زمن بعيدسوا و اكان ذلك في المرافق العامة الوطنية أو الرافق العامة المحلية ولا يمكن نكران فائدة هذه الطريقة التي أعطت نتائج مدوسة بسبب تتمها بالاستقلال النوعي

وقد انشئت المؤسسات العامة رغبة في منح بعض المرافق المتقلالا ذاتياً في ادارة شؤونها واشراك الموظفين التائين بأعال الرفق

(۱) ميشو : نظرية الشخصية المعنوية ، ۱ ، فصل ۳ دراكو: ازمة تعريف المرافق العامة ، اطروحة ، باريس ١٩٤٨ هومونت: لامركزية المرافق العامة ، اطروحة ، بوردو ١٩٤٨ ظهرتر : المجنة في تعريف الماقت العامة ، ليون 1940 في ادارته فلا ينفرد الوزير أو السلطة المركزية أو المدير العام بالادارة وحده ، وهــذا السبب هو الذي دعا الى الاعتراف الجاممة اللبنانية بالشخصية الممنوية .

وقد اتسع نطاق المؤسسات العامة في زماننا الحاضر لكثرة انتشاد المرافق العامسة الصناعية والتجادية وبعبارة أعم المرافق العامسة المالية والاقتصادية .

وقد صاد تبرير انشآء هذه المؤسسات بأن عملها يستوجب نوعاً من الإستقلال في الإدارة والمال وتتستع اليوم جميع المؤسسات العامسة بشخصية المعنوية النتائج الآتية:

١) لها ذمة مائية مستقلة قائمة بذاتها ، ولها حتى قبول الهبات والوصاما

لما أهلية مدنية فتقيم الدعاوي وتتماقد مم الغير

٣) تتحمل مسؤلية كاملة مستقلة عن مسؤلية الدولة عن الأعمال
 الضادة

 ٤) موظفو المؤسسات الدامة موظفون محوميون ، ووغم ذلك هم مستقلون عن موظفي الدولة ، ويجوز وضع أنظمة خاصة بهم تختلف عن أنظمة موظفي الدولة .

٩٤ - تحليل تعريف المؤسسات العامدُ:

ان تعريف المؤسسات العاممة يتضمن بعض العاصر التي يجب ايضاحها مع الاشارة الى التطورات التي لحقت هذا التعريف .

١) المؤسسة بوصفها وسيلة لادارة المرفق العام -

لا يخفى ان المؤسسة العامة يُعهد اليها بادارة مُرفق عام مُعين أو مجوعة متشابهة من المرافق ونهي طريقة من طرق ادارة المرافق العاصة كما ذكرنا سابقاً حتى ان « روميو » في تعليق له على قراد صدد عن مجلس شورى الدولة الفرنسي في ٢٧ مايس سنة ١٩٠٣ وصف المؤسسة العامة بأنها شخص معنوي اداري انشى ولادارة مرفق عام ، ويما لا شك فيه ان الاعتراف بالشخصية المعنوية للمرافق ذات الصفة التجاوية والصناعية يساعد على ادارة هذه المرافق طبقاً للقواعد التجارية ، وبذلك تنجو يساعد على ادارة هذه المرافق طبيعة هذه المرافق .

واذا كانت المؤسسات العامة تتازعن سواها بالنشاط الدائم الذي تبديه فانه لا ينكر من جهة اخرى ان منح هذه المؤسسات استقلال واسماً لا يخلو من عيوب اساءة استمال هذا الاستقلال بسبب قلة المراقبة الفعلية الكاملة عليها من السلطة المركزية أو عدم كفاية وسائل الاصلاح الى تحتاج اليها .

٢) مؤسسات بلا مرافق

ان هنالك مؤسسات عامة بلا مرافق عامه و فقد اعترف في فرانسة لمؤسسات بأنها عامة مسع انها لا تدير مرفقاً عاماً كنقابة المالكين التي تضم طائفة منهم القيام بأعمال ذات فائدة عامة مثل منسع الفيضانات والمؤول دون وقوع الحريق بالأحراج والسناية بتجفيف المستنتمات وقد قرر الاجتهاد بأن هذه النقابة تدخل في عداد المؤسسات العامة بسبب ما لاحظه من الفوائد التي تبدو على

نشاطها في حقل الأراضي وبا منحه المشترع لها من الاستفادة من وسائل القانون العام ، كعتى الاستملاك ، وحتى انشا، حقوق الارتفاق وحتى استيفا وسوم معينه . (١)

وعلى هذا الاساس اعتبر فريق من الملآء أن هنالك مؤسسات عامة طالما أنها تقوم بنفع عام للجمهود وأن كانت خالية من المرافق ؟ كالنرف المهنية (غرفة التجارة والصناعة ؟ وغرفة الزراعة).

على أن من الواجب تبيانه هنا أن المرافق العامة التي تدار عن طرية المؤسسات العامة عكن حصرها بالنوعن التاليين :

 المرافق التي تعتمد على التبرعات كالملاجى والمستشفيات أو المرافق ذات الإغراض الثقافية .

وهذا النوع من المؤسسات نشأ منذ القديم ، وكان له استقلال مالي واداري ؛ وتدخل في هدذا الصنف عسلى سبيل المشال مكاتب التحريات العلمية ، والكليات والجامعات ، والغرف التجاوية والزراعية والصناعية ، والمماهد الصناعية التي انشئت حديثاً باشراف وزارة الشؤون الاجتاعية وسواها ، وقد كثر هذا النوع في الآونة الاخيرة كثرة متواصلة، فينالك المؤسسات الوطنية للمحروقات ، والحبوب ، والأفاء والتعمير .

⁽۱) ــ روميو: ص ۳۹۰، محكمــة الخلافات بفرانسة ، ٩ كانون الاول ســـنة ۱۸۹۹ ايدي ۱۹۰۰ ، ۳ ، ۶ ثو و _{Vean} الجمعيات النقابية سنة ۱۸۹۸ ايدي ۷۶۹۰ ، ۳ ، ۹ ثون ۲۳ سبمتبر لعـــام ۱۸۸۸ و ۳۰ اكتوبر سنة ۱۹۳۰ الفرنسيين سار ۹یر : اطروحة عام ۱۹۳۹

للرافق ذات الصبغة التجارية أو الصناعية أو الاقتصادية.
 وهذا النوع يتبع أساليب تقرب من أساليب المشروعات الحرة
 لان اتباع النظام الاداري يؤخر سير نشاطها ولا يتفق مع غاياتها.

٩٥ ~ اوارة المؤسيلت العامدٌ بواسط هيئدٌ عامدٌ :

ان المؤسسة العامة اذا اديرت من قبسل هيئة عامة تتمتع مجقوق وامتيازات الاشخاص الادارية وتختلف عندئذ عن المرافق التي تدار بطريق الامتياز أو الاستخلال غير المباشر (أي من قبسل الفرد أو الشركة) لان قراراتها تعتبر إدارية يطعن فيها أمام بجلس الشورى تعنى انها تخضع للنظام القانوني الذي تخضع له المرافق العامة بوجه عام فيحتبر موظفوها موظفين عوميين والاشقال المقارية التي تقوم بها تعد من الاشقال العامة لانها عصصة لشخص عام ويشم مال المؤسسة العامة العالم (1)

وعلى هذا القياس لا يجوز القيام بالتنفيذ الجبري ضد المؤسسات العامة لانها متمتمة بمحقوق وامتيازات الاشخاصالادارية الاخرى^(٢)

٩٦ ... انترق بين المؤسسات الثامةً؛ والمؤسسات فات النَّع المام :

 المؤسسة ذات النفع العام هي جاعةٌ من الأفراد لا يقومون بادارة مرفـق عام بـل يباشرون نشاطاً خاصاً وانمـا يتخذ مرسوم

(١) المادة الادعى من قانون ٣١ مايس سنة ١٨٦٢ القرنسي .

(۲) محكمة الخلافات الفرنسية ، ٩ ك.١ سنة ١٨٩٩ ، وتمييز فرنسي ٩ تموز
 سنة ١٩٥١ ، ماللوز ١٩٥٧ ، ص ١٤٤١ ، ، قسم الاجتهاد .

باعتبار المؤسسة ذات نفع عام بالنظر الفوائد التي ترجى من اعالما وتتميز المؤسسة ذات النفع العام عن المؤسسات العامة بأن الاولى لا يديرها أشخاص عامون وهي لا تدخل في عداد المرافق العامة.

ولمرفة الطريقة التي تميز المؤسسات العامة عن المؤسسات ذات النفع العام ، سار البعض على القول بأن المؤسسة تعتبر عامة اذا كاتب حاصلة على الامتيازات المختصة بالسلطة العامة كما لو كان للمؤسسة حق استيفاء الرسوم ، أو الاستفادة من قانون الاستملاك أو العمل بطريقة الاحتكار (1)

إلا أن هـذه الطريقة لا تخلو من العيوب بعد أن أتجـه القانون الاداري اتجاهـــاً حديثاً فأجاز للشروعات الخاصــة أن تستنيد من الامتيازات الادارية ليستسها صفة النفع العام (٢)

والحتى هو ما قرره الفريق الآخر من العامآ و التمييز بين المؤسسة العامه والمؤسسة ذات النفع العام وذلك بالرجوع الى نية المشترع فاذا كانت ثبته واضحة بالقانون الذي انشأ المؤسسة وجعنا الى النص القانون والتخلصنا وإذا كانت هذه النية غامضة عدنا الى الأمارات والقرآئن واستخلصنا منها فوع المؤسسة ؟ وإذا تنوعت الدلائل وجع القاضي الى الدليل (۱) فالين : طالوز ، ۱۹۳۶ ، ۲ ، ۹۰

(") علس شورى الدولة الفرنسي، ٢٠ كانونالاول سنة ١٩٣٥، مجلة القانون العام ٢٩٣٦ ص ١١٨، وقد كانت الطريقة القدعة للتعرف على المؤسسة العامة ان يرجع الى منشأها ، فاذا كان السلطة العامة كانت عامسة واذا كان مصدرها فرداً دخلت في عداد المؤسسات ذات التنع العام . ان هذه الطريقة انبعها مجلس شورى الدولة الفرنسي ومحكمة الحلاقات وكانت مثاراً للجلى العميق (سيري ٣٣،٣٩٩) الأوضح في اختيار فوع المؤسسة ⁽¹⁾ ومن القرائن التي يمكن الرجوع اليها تمتع المؤسسة بامتيازات الشخص الدام . ^(۲)

ولا يمنع القاضي في اختياره لنوع المؤسسة من ان يرجع الى قرائن عديدة كالسلطة التي انشأتها ، وتتمها بالامتيازات الادارية ، وخضوعها الى المراقبة الادارية وصلة نشاطها بالنفع العام . (٢)

وقذ يُقال ما النفع من التعرف الى فوع المؤسسة اذا كانت عامة أو ذات نفع عام ? ان الفائدة عظيمة في نطساق العمل الآن المؤسسة ذات النفع عام ? ان الفائدة عظيمة في نطساق العمل المؤسسة العامسة تخضع لقواعد القانون الحام وتستفيد من مسيزات العمل الادادي ؟ وقراداتها تعتبر ادادية يطمن فيها لملة تجاوز حدود السلطة أمام المراجع الادادية (3)

ويجب ان نبد للطريقة التي اختارها البمض بالرجوع الى مقدار خضوع الموشسة لمراقبة الادارة القول بأنها عامة أو ذات نفع عام علم الموسسة لمراقبة الادارية على المساون المراقبة الادارية على المساون المراقبة الادارية على المساون ال

(۲) عكمة الخلاقات 9 ك اسنة ١٨٩٩

(۳) شورى الدولة الفرنسي ، اول نيسان سنة ۱۹۲۰ سپري ۱۹۲۰ ، ۱۸ و تمييز فرنسي ۹ تموز سنة ۱۹۹۱

(٤) علس الشورى في ٨ كانون الأول سنة ١٩٥٠ ، سيري ١٩٥٦ ٣ ، ١٨٠ م م امثلة المؤسسات العامة ذات النفع الفائمة عــلى أساس النشاط الفردي المعهد المركزي فيفرانسة ، ومؤسسة المساعدة الوطنية التحرر، والاتحاد الفرنسي للمحاربين المشروعات لخاصة وبالأخص على المؤسسات ذات النفع العام، فالدولة العصرية أصبحت تتداخل تارة في اختيار مديري المؤسسات واخرى في إخضاع المؤسسة ذات النفسع العسام لاشراف ديوان المحاسبة والتفتش المالى(1)

٩٧ _ اللامركزير في ادارة المؤسسات العامر :

قلنا أن المؤسسات العامه تتمتم بالشخصية المنوية وأن لها استقلالا تتمكن بواسطته من أدارة أعمالها دون تدخل رجال السياسة من وزير أو مدير في شؤونها ويطلق على طريقة أدارة المؤسسة العامة للمرفق اسم « اللامر كزية » قياساً على اللامر كزية الحاية

ومما يدعو الى التساؤل فيا اذا كان قياس اللامركزية في ادارة المؤسسات العامة على اللامركزية المحلية في عله القانوفي ويصبح الأخذبه? هذا ما سنحاول الحواب علمه هنا .

لا يُخفى أولا ان اللامركزية الحبيسة تعني ادارة النطقة شؤونها الحلية بواسطة ممثابها المحليين فاذا أجرينا المقابلة بيناللامركزية الاقليمية أو الحلية وطزيقة ادارة المرسسات العامة ذات الاستقلال النوعي رأينا ان المرسسات الاخيرة قد منحت الاستقلال في ادارة شوونها حتى لا ينفرد الوزير أو الادارة المركزية أو المدير بالادارة وحده وقد

 ⁽١) انظر على سيل المثال: المرسوم الاشتراعي الصادر في ٢٠ آذار سنة ١٩٣٩ ووقانون ٣١ أذا سناعة الاحتماعي الى مراقبة ديوان المحاسبة .

اعترف لها بالشخصية المنوية على هذا الاساس كما نلاحظ ذلك في ادأرة المامات الكبرى فان القصد من منحها الشخصية المنوية هو إشراك هيئة الاساتذة في الادارة وكل هذه الامور لا نلاحظها في اللامر كزية الاقليمية ، فطرق ادارة الموسسات السامة أن هي إلا وسيلة عمليسة قافونية ، ولذلك انتقد بعض العلما ، اطلاق لفظ « لامر كزية المرفق » على الوسسات العامة ،

واذا كان هذا النقد صحيحاً بالنسبة لأكثر الموسسات العامه إلا انه ليس صحيحاً بالنسبة للبَعض منها الذي يشكون من جاعة من ذوي الملاقب تدير امورها بذاتها «كجمعة نقابة الملاكن» فأن الجمية العمومية لمذة الموسسة تتألف من جاعة الملاكين ذوي العلاقة ، ويضاف الى ذلك النوف الاستشارية التجارية المنتخبة من فريق التجار ، ووازراعية ، وجميات أرباب الفن ،

انهذا النوع الاخير يقترب من نظام اللامر كزية الاقليمية كاواينا

٩٨ _ انتاء المؤسات العامرُ:

من المبادي المقررة ان المؤسسات العاحة لا يمكن انشاؤها إلا بقانون ، فالقانون وحده هو الذي يقرر احداث المؤسسة العامة وبعبارة اخرى الشخصية المعنوية في القانون العام. (1) وتنشأ المؤسسات العامة مأحد طريقين :

⁽١) مجلس شوري الدولة الفرنسي١٤ مايس سنة ١٩٤٨ ، سيري ٢٥،٢٠١٩٤٩

- انشا مرفق عام والاعتراف له بشخصية معنوية مستقلة في الوقت نفسه كما انشئت الجامعة البنانية في لبنان
- ٢) منح الدولة الشخصية الممنوية لمرفق موجود فعلا ٬ وبذلك
 يتحول المرفق الى مؤسسة عامة

وفي لبنان وفرانسة لا يمكن احداث موسسة عامة قومية إلا بقائون وهذا القائون مجبان يمين فوع الموسسة وموضوعها والقواعد التي تسير عليها

 م) ان انشآ و المؤسسة العامة من قبل المشترع مجوز ان يكون ضمنياً ينتج من نظام المرفق العام الذي أقره القانون (١)

ولا ينفى ان نظـام كل مؤسسة يغتلف عن الآخر ٬ فبعض الأنظمة يكون واسعاً والبعض الآخر على نطاق ضيق ·

فنظام معهد مثلا يشتمل على ' مجلس ادارة المعهد ' وحميده ' ومن ثمقان اشخاص الموسسة منهم من يعين ' ومنهم من ينتخب . (۲) ومن المقرد ان للؤسسة مالية خاصة تقذى من موارد معينة . كالرسوم ' والمعونات ' والجمالات ' وتنفق في صالح الموسسة .

ومتى قلنا باستقلال الموسسة العامة المسالي فمنى ذلك ان السلطة

⁽١) فالين: مقدمة الاطروحة آراكو:

 ⁽٢) فعميد الجامعة يعينه الوزير بناء على اقتراح عجلس الجامعة في البلاد الكبرى،
 وتلفى المؤسسة العامة بالغاء المرفق العام او باسترداد الشخصية المعنوية للعترف بها
 وتحويلها الى مرفق عام

الادارية لا تتدخل الالسد العجز بالتمنحه من الساعدات.

ورغم تتسع المؤسسات العامة بشخصية معنويسة مستقلة فان استقلال هذه المؤسسات ليس تاماً لانها تخضع لرقابة ادادية يعبر عنها بالوصاية الادادية سوآ. من الادارة أو المجالس المحلية وذلك لمنسع المؤسسات العامة من تجاوز حدود اختصاصها والاعتداء على المرافق الاخرى وخصوصاً التي تارس نشاطاً مشابها

اما طرق المراقبة فتختلف فتارة تكون بتصديق السلطة المركزية على مقرراتها قبل تنفيذها واخرى بالاشراف عملى حساب المؤسسة ومراجعته (١)

والحلاصة: أن المؤسسة النامـة تنشأ لتحقيق نوع محدود من الحدمات، تتمين أهليتها القانونية بالنرض الذي أنشأت من أجــله وهذا الذي تنزها عن المرافق العامة.

نظرية صدارة القانون

THÉORIE DE LA SUPERIORITÉ DE LA LOI

٩٩ _ منى مدارة الخانون :

ان نظرية صدارة القائون ترهي الى وجوب اتباع الأفراد نصوص () ان قبول الهبات من قبل المؤسسات العامية بفرانسة بخضع الى الاجازة سوآء اكان ذلك التبرع لقاء عوض اوكان مثار اعتراض عائلة المتبرع (قانون ٤ شباط سنة ١٩٠١) كما وان طرق اتفاق الميزانية خاضمة الى مراقبة شديدة منصلًا لمسوء الاستهال .

القانون الآمرة والناهية مها تُكن فئاتهم ومرتبأتهم.

ان هذه الفكرة التي تراها واضعة كل الوضوح وفيها كل السهولة لا مد من ايضاحها وتبيانها على الصورة الآتية :

 ١) يجب ان نتفهم « القانون » بمناه الموضمي كممل صادر عن هيئة صالحة الاصداره وهي الهيئة التشريعية في البلاد التي تعتسبر بمثلة اطبقات الشعب المختلفة ، وهو بهذه الصورة يكون خطياً .

٧) ان القانون يسري على جميع الافراد الذين يوجدون على أداضي المدولة وتشمل نصوصه ايضاً رؤسا المدوائر والقضاء و فجميع المرافق العامة تنشأ بنص تشريعي والهيئة التشريعية بالبلاد هي الصالحة لانشاء المرافق العامة ويجوز السلطات الادارية الاخرى ان تنشيء مرفقاً أو عهدة مرافق بتفويض من الهيئة التشريعية وبنص خاص في القانون وكل مرفق عام يجب في احداثهان يكون مستنداً الى نص قانوفي فاذا وجد مرفق عام ليس له سند من القانون فان كل ما يصدر عنه يكون باطلا لا اثر له وقد سار بجلى شورى الدولة الفرنسي بقراراته المديدة على هذا الرأي فأنشى جميع المرافق التي انشأها موظفون اداريون دون ان يكون هنالك نص قانوفي يجز لهم احداث المرافق أونس يخول هؤلاء للمؤففين إحداثها (1)

وكما ان احداث « المرفق العام » لا بد فيه من نص قانوني فان إلغاه (١) مجلس شورى الدولة الفرنسي ، ٢ حزيران سنة ١٩١١ ، مجلة القانون العام ١٩١١ ص ٣٠٠ و ٥ آذار سنة ١٤٩٨ ، مجلة القانون العام سنة ١٩٤٨ ، ٦١٤ وقد تبسطنا في ذلك بجاحثنا السابقة . هذا « المرفق » يتطلب ايضاً نصاً قانونياً خاصاً فالقانون هو الذي يسود اعمال ونشاط المصالح العامة .

ومن الأمثلة العملية على إلغاء المرافق العامة بنص تشريعي ماحصل في فرانسة عام ١٩٠٥ عين قردت السلطة التشريعية فصل الكنيسة عن الدولة فان هذا القرار قضى بالغاء جميع المرافق العامة للعبادة التي كان معترفاً عبا قبلا .

ويجب الانتباء الى ان السلطــة التشريعية التي تملك احـــداث « المرافق العامة » تملك ايضاً تفويض السلطات الادادية إنفاءها .

والالناء قــديقع فوراً أو يجددله أجل ممين وقد يعلق عـــلى ظرف خاص .

وغن نطم ان مرافق الاعاشة قد احدثت في فترة الحرب العالمية الثانية ثم الفيت بنص تشريعي لانتفاء الحاجة العامة التيقضت باحداثها وقد ذهب بعض العالماء الى ان القانون اذا فو ض سلطة ادارية معينة احداث « مصلحة عامة » فان لهذه السلطه حتى تقرير إلغائها.

 ") ان القواعد التي تسير عليها « المرافق العامة " عقورة بنص قانوني أو بقرار صادر عن السلطة العامة التي خوطها القانون حق تنظيم سير هذه الدوائر.

وادًا كان احداث المرفق العام والنائه لا بد فيه من نص قانوني

- الا ان تعيين القواعـــد التي يسير عليها المرفق العـــام لا يحتـــاج الى تفويض صريح (١)
- أيشع على السلطات الادارية أن تعتدي على صلاحيات السلطة التشريعية التي أقرها القانون لها ويتحصل من ذلك :
- (١) ان الامور التي ترك الدستور السلطة البتشريعية حق اقرارها لا يجوز السلطة الادارية ان تتعرض لها بناتاً .
- (ب) لا يجوز السلط ق الادارية ان تتمدى نظ ق القضايا التي تتولاها السلطة التشريعية منذ القديم بنص قانوني صريح أو ضمي .
 (ج) ويحظر بالنهاية على السلطة الادارية ان تتناول المسائل المتروكة السلطة التشريعية بقتضى العرف سواء اكان مدوئاً أو
- غير مدوّن •) يجبر دجال الادارة على اتباع أحكام القانون بأعمالهم وتصرفاتهم
- الجهر وجال الا داده على الباع احكام العانون العالم وتصرفانهم
 سواء أكانت تتعلق بالصلاحية المستمدة من القانون او بكيفية
 ممارسة وظائفهم
- وهذا الواجب يمتد الره الى وضع الأنظمة فانهم مقيدون بها في نطاق التفويض القانوني الممنوح لهم.
- وبعبارة مختصرة : يخضع رجال الادارة الى التوانين الدستورية والقوانين العادية والى الانطمة المستمدة من القانون.

⁽۱) مجلس شوري اللولة الفرنسي؟ مايس سنة ١٩٠٦ ، داللوز ١٩٠٨، ٧

فاذا خالف رجال الأدارة القانون فأن قراراتهم تستجر مميية ويجوز طلب إبطالها > ويعد تصرفهم اما نوعاً من النلب العلمة de fait vois أو تدبيراً غير مشروع او أحديالا على القانون .

ولا يغفى ان عبلس شدورى الدولة هدو الرقيب القسانوني عدلى أحمال رجال الادارة اذا خالفت التانون على الوجه المتقدم

٠٠٠ _ منى الخلبـ :

ان تحديد منى الفلبة Las vois do fait في الاجتهاد لأن القضاء قد عرضت عليه أخيرا قضايا عديدة من هذا النوع فقسال ان القضاء غلبة أو غصباً اذا صدر العمل الاداري عنالفاً لنصوص القوانين والانظمة أذ اذا نفذ القرار الاداري رأساً قبل اتباع ألشروط القانونية المقروة ولم يكن هنالك من سبب العجلة ونشأ عنه ضرر بالأفراد (1) وعصل ذلك كثيرا في اعال المعادرة لمعلمة الادارة

وقد فرَّق الاجتهاد في فرانسة بين النصب الذي يقع على مال غير منقول من جرَّ ا-استملاك غير قانوني فقضى بصلاحية الحاكم القضائية للمحكم بطلبات التمويض واتما اشترط اولا أن يتحقق القضاء الادادي عدم

⁽۱) عجلس شوری الدولة ، ۱۷ شباط سنة ۱۹۶۷ ، داللوز ۱۹۵۷ ، ۱۹۴۰ ه ه حزیران ۱۹۶۷ ، داللوز ۱۹۶۷ ، ۳۰۳ ، ۶ تموز سنة ۱۹۶۷ ، داللوز ۱۹۶۷ ۱۹۵۶ و ۳۳ شعرین الاول سنة ۱۹۶۷ ، ۴۷۰ و ۱۸ ك ا سنة ۱۹۶۷ ، داللوز ۱۹۶۸ ۱۹۲۵ ، ۳۲ شباط سنة ۱۹۵۸ داللوز ۱۹۶۸ ، ۳۲۳ و ۲۷ حزیران سنة ۱۹۶۸ داللوز ۱۹۵۵ ، ۳۷۹ ، و۱۷ آذار سنة ۱۹۶۹ داللوز ۱۹۶۹ ، ۲۱۳ و ۳۰ تموز سنة ۱۹۶۹

قانونية الممل الاداري (1) ، وبين الاعتدا على المنقول فأجاز الحكم رأسا بالتمويض دون الالتجا · اولا القضآ · الاداري التثبت من عـــدم قانونية العمل (٢)

وهنا نتسائل فيا اذا كانالاغتصاباو الغلبة يبقى قاغاً في الطروف الاستثنائية وحالات الحرب وبعبارة اخرى في حالات الضرورة الملحة?

اذا تتبعنا احكام القضآء الاداري في هذا المنى نراه في الظروف العاجلة وبدافع تأمين سلامة البلاد ينجأ الى تأويل النصوص والانطمة ويعطيها معنى واسعا ليجرد عمل السلطات الادارية كا فعل مجلس شودى الدولة الفرنسي في المراجعات التي رفعت اليه ضد التدابير التي اتخذتها السلطات الادارية والمسكرية في الحربين العالميتين فقرو ود طلبات المراجعة لعلة تجاوز حدود السلطة القانونية العادية متأثرا بفكرة السلامة العامة المدولة ودواعي الضرورة التي أجاز الدستور فيها للسلطات ان تقوم باتخاذ مراجعات ادادية لتأمين سير المرافق العامة وفقا لضرورات الصالح العام (أ) ولو رفعت هذه القضايا اليه بالظروف العادية لما تأخر من اعتبارها عالفة القانون لانها مست بالحريات

⁽۱) محكمة الخلافات ۱۷ آذار سنة ۱۹۶۹ دالوز ۱۹۶۹؛ ۲۰۹ و ۲۰جزبران سنه ۱۹۶۹ داللوز ۱۹۶۹ ص ۳۹۳ (۲) مجلس شوری الدولة ۱۸ تـ۲ سنة ۱۹۶۹ سیری ۱۹۵۰، ۳، ۱۹۶۹ (۳) مجلس شوری الدولة ۳۰ تموز سنة ۱۹۱۵، عجلة القانون العام ۱۹۱۱ ص۲۹۷ و ۲۸ حزبران سنة ۱۹۱۸ سیری ۱۹۲۲ ۹۳ و ۱۵ مایس سنة ۲۹۲۰ سیری ۱۹۲۰ ص ۱۹۹

الفردية وحرية التجارة وحق الملكية (١) بمنى ان مجلس شورى الدولة الفرنسي أقر للادارة في بعض الطروف التي يهدد فيها الأمن السام او الصحة السامة ان تتخذ اجراآت ادارية خالنة القوانين والانظمة او فيها مساس بحقوق الافراد وحرياتهم ، تلك الحقوق والحريات التي كقلتها القوانين (٢)

ولهذا نرى المشرع في الحالات الاستثنائية يوسع صلاحية السلطة التنفيذية في اصدار المراسيم التنظيمية ذات الطابع العام كما لاحظنا جميعا هذا الامر في القوانين التي صدرت قبل اشهار الحرب العالمية الاخيرة والتي اطلق عليها اسم « تنظيم الامة اثناء الحرب » وكما شاهدنا ذلك في المراسيم التنظيمية التي نظمت « الاعاشة » واخضمت التجارة الحارجية لإجازات الاستيراد والحصول على القطع النادر من مكاتب القطع التادر من مكاتب القطع التادر من مكاتب

١٠١ _ خضوع الافراد للنانوده :

ان خضوع الافراد للقانون يتضمن واجبين :

⁽۱) راجع على سيل المثـــال: علمن شورى الدولة ٥ آب سنة ١٩٦٥ سيري ١٩١٦، ٢ ، ٩ ، و ٢٨ شياط سنة ١٩١٩ سيري ١٩١٩ ، ٢ ، ٣٣ و ٩ ك٢ سنة ١٩٧٠ سيري ١٩٧٠ ص ١٢ و ٣١ ت ١ سنة ١٩٧٤ سيري ١٩١٤ ص ٨٣٩ و٧ ك٢ سنة ١٩٤٤ ، عجله الفانون العام ، ١٩٤٤ ص ٣٣١ .

⁽٢) ان علماء الالمسسان يقولون أن الغاية من وجود الدولة وقوانينها والسلطات الممنوحة لما هي الحافظة على سلامة الجياعة ومصالحها المختلفة ، وفي سبيسسل تحقيق هذه الغاية ليس هناك ما يمنع من تضحية بعض النصوص القانونية او الاعتداء على الحقوق والحريات، ان هذه النظرية هي التي اخذ بها عجلس شورى الدولة ، الفرنسي

الواجب الاول ، إطاعة القوانين والتقيد بنصوصها .

الواجب الثاني ؛ إطاعة الأوامر والانظمة الصادرة عن رجــال السلطة الادارية الذين خولمم القانون تأمين تنفيذ القوانين.

واغا يحسن التساؤل عن موقف الفرد أمام قانون يعتقد عدم شرعيته لخالاته نصوص الدستور او لانه مديب او غير عادل فهل له في هذه الحالة ان يخالف القانون وعتم عن تنفيذه ?

لى هذا الاشكال وجب ان نفرق بين ثلاثة أنواع من الماتمة : ١) الماتمة السلبية : وتكون عادة بسدم إطاعة القانون أو باتباع طرق المراجمة لابطاله أو تسديله ·

 ب) المانعة الدفاعية ، وتجميل بطرد الذين يعملون عسلى احترام القانون قوة .

ج) المانعة العدوانية : ٢ وتقع بمبادرة الغرد الى استمال القسوة
 تجاه السلطات المولجة بوضع القوانين وتأمين تنفيذها .

ولا يضفى أن نظامنا الاداري يحظر الطرينة الثانية والثالثة لانها تؤلفان جرية ينص عليها قانون العقوبات فقد حظر هذا القانون تحت طائلة المقوبة العصيان وفك الاختام عنوة ووسائل المنف الاخرى ضد رحال السلطة.

واما الطريقة الاولى وهي المائمة السلبية فانها في القالب تؤلف عالفة قانونية وانما للافراد ان يلجأوا الى اتباع الطرق القانونية لتمديل القرارات التي يرونها مضرة بصالحم او لأنها عالفة لأحكام المستور

كما لو رفضت السلطة الادارية الترخيص بتأليف جمية او حظرت اجتماماً مميئاً أو مانمت باصدار جريدة أو اعتدت على حق الملكية .

ان هذا البحث يدعونا الى الانتقال الى قضية هامة وهي معرفة ما اذاكان القانون عندنا يسمح بالطمن بعدم دستورية القانون ?

سمحت بعض البلاد للافراد ان يطعنوا بعدم دستورية القوانسين الهام المحكمة السايا وان يطلبوا اما إبط الل القانون لمخالفته لاحكام المستور أو تمديله كاكانت الحال في فرانسة في خل الدستور الصادر عام ١٨٠٧ وانما جات الدساتير الفرنسية بعد هذا الدستور خالية من الاشارة الىجواز الطمن بالقانون لمخالفته كم الدستور ولهذا رأينا بجلس شورى الدولة الفرنسي يقر بأحكامه المتوالية عدم اختصاصه بالنظر بالراجعات المرفوعة اليه بعدم دستورية احد القوانين (١)

ان ما أقرّ ، مجلس شورى الدولة الفرنسي يرجم الى فقدان النص بالدستور الذي يخوله البحث في دستورية القانون ·

وما قيسل في فرانسة يقال في لبنان فان الحاكم من ادارية وعادية محظور عليها ان تناقش دستورية احد القوانين ·

بمد هذا البيان الموجز يحسن بنسا أن ننتقل الى حدود إطاعسة أوامر الادارة.

⁽۱) مجلس شوری الدولة الدونسی ۲۳ مایس سنة ۹۰۱ ، طالوز ۱۹۰۱ ، ۳، ۸۷ و ۳ ت۲ سنة ۱۹۳۲ سپری ۱۹۳۷، ۳۳،۳ تعلیق Mentre طالوز ۱۹۳۸، ۱،۳ مقال/منز Esmen، وشوری/الدولتر۲۷ آذار سنة ۱۹۶۶سپری ۴۳،۳،۱۹۴۰

١٠٢ _ ما هي الحدود في الحاهدُ اوامر النظرُ الاداريِّ?:

يجب علينا هنا ان نلاحظ أمرين ونعرض لمها تباعاً :

الامر الاول ، ان طمن الافراد بالقانون نفسه من حيث بخالفته للمستور أو عدم إتفاقه مع قواعد المدالة أو عدم ملائحه لوقائع الحال، تسري عليه القاعدة التي أوردناها في الفقرة السابقة بمدم جوازالتمرض الى القانون نفسه من حيث بخالفته للمستور أو عدم عدالته أو ملائحه فوقائع الحال ، ويحظر على الحاكم مناقشة نصوص القوانين ووقف العمل بها بهذه الحجة

والأمر الثاني ، ادعا المواطنين ان الأمر الصادر عليهم عالف القانون وانهم لا يتهربون من نصوصه وهم يتضمون له واغا يتمسكون بأن عمل الادارة لم يراع فيه القانون ، ففي هذه الحالة بجوز للواطنين الوقوف سلبياً من تنفيذ امر يعتقدون انه اتخذ خلافاً للمبادئ القانونية الممروفة ، وان يلجأوا المالطرق القانونية في طلب إلنا الامر أو تمديله وهذه المراجمة الما ان تكون موجهة مباشرة الى مصدو القراو وتسمى بالمراجمة الادارية Hierachique أو الى رؤسائه وتسمى بالمراجمة الادارية Hierachique أو الى القضائة وتسمى بالمراجمة القضائية بالمراجمة القضائية المجتاع أو إصدار جريدة ووفضت الادارة طلبه ذانه يحق له ان يتبسع الطرق القانونية التي اشرنا اليها ولا يجبر على اتباع قرادياه عالفائون بحد ذاته .

بقيت قضية ذأت اهمية وهي ان أحد الافراد اذا لوحق جزائياً لخالفة احد انظمة الشرطة فهل له ان يدفع بعدم قانونية القرار ? يجيب الملماً على هذا السؤال بالانجاب بأن القاضي ان يحكم ببراءة شخص اذا ثبت لديه ان القراد الذي يلاحق من اجل عنالفته لم يمدد في حدود القانون، وهو رأي وجيه يحسن الأخذ به والعمل بجوجه، وهنالك ممألة لها أهميتها لا بعد من حلها هنا وهي بمائمة المره لأمر ظاهر عدم مشروعيته هل يطالها قانون الجزآ، ? اذا تتبعنا احكام المحاكم وتعليق رجال القانون عليها نرى ان المائمة بتنفيذ امر ظاهرة عدم قانونيته لا تتناولها نصوص قانون المقويات (۱) ولهكمة التمييز الفرنسية قراد شهر بهذا المن (۱)

اما في الحالات الاخرى فتمن فرى ضرورة صيانة النظام الدام والحافظة على سير القانون بصورة طبيعية فلا يجوز بالتالي اجرآ المائمة وعرقلة تنفيذ القرارات الادارية الصادرة بحجة عالفتها القانون وهذا الرأي قد اخد به جهور الملآ وان أدّى الى اختلاف وجهات النظر بينهم بمناسبة فك الاختام عن المقارات المائدة لبعض الطوائف الدينية في فرانسة ، اما الاجتهاد فهو يقر باستمراد بأن التمرُّد على تنفيذ أمر ومقاومته يؤلف جرعة قانونية (م)

⁽۱) سىرى ۱۹۰٤ ، ۱ ، ۷۰ ومقال هام بتوقيم Havegrin

⁽۲) عكمة التمييز الفرنسية ۲۷ خزيران سنة ۱۹۲۷ سيري ۱۹۲۹ ، ۲۰۹۲ والملاحظات القيمة التي وضعها Dupcyronx عليه وراجع مؤلف Chinot ص ۱۷۰ (۳) عكمة التمييز الفرنسية ۲۸ تشرين الثاني سنة ۱۹۰۲ سيري ۱۹۰۶، ۷۰

أما المائمة مع استمال المنف فــلاخلاف بأن القانون يحظرها ومعاقب عليها .

وننتقل بمد هذا الى الطريقة التي يؤمن فيها تنفيذ القانون

١٠٣ _ كيف يؤمن تتيذ النوائن على الافراد ?

لايكني بمال من الاحوال القول بوجوب إطاعة القانون والخضوع لأحكامه وانما بجب ان نؤمن تنفيذ القانون على الافراد، وبحثنا الآن يتناول هذه النقطة لمرفة الطريقة التي تنفذ بها القوانين

هنالك طريقتان: الطريقة الاولى مراجعة القضآء والطريقة الثانية مداخلة الادارة ·

واننا نبحث عن الطريقتين باتفراد.

١ ~ تنفيذ القانون بمرفة القضآ. :

من المشاهد أن الفرد العادي يلجأ الى القضآء لكي يحصل على حقه فاذاتم له ذلك بحكم قضائي شرع بعد ذلك بتنفيذه طبقاً المقواعد والاجرآات المقروة في التوانين

فاذا كان نص القانون لا يتضمن عقوبة فان القساخي يكتفي بشترير التمويض Sanction civile

و كثيراً ما تكون المخالفة بحد ذاتها لا توجب الحكم بتحويض ما⁽¹⁾ والقاضي بمناسبات كثيرة يتخذ التدابير لتنفيذ عمـ لي معين كاغلاق

⁽۱) تمييز فرنسي ۱۱ و ۳۱ ليدا سنة ۱۹٤٠ ، باللوز ۱۹٤١ ، ۱ ، ۱۰

مؤسسة مضرة بالصحة ، أو مقلقة بالراحة ، أو مدرسة غير مرخص بها كما له في حالات العجلة ان يأمر بهدم بنا ، مشر فعلى السقوط أو يرخص لرئيس البلدية ان يقوم باصلاح عاجل على نفقة المصلحة . . .

٢ - تنفيذ القانون بواسطة الأدارة :

انالسلطة الاداريةطريقتين في حمل الافراد على تنفيذ الأوامر وهما (١) فرض عقوبة على الخالف والادارة تستمين بالقضآ التحقيق أهدافها وذلك بمرض المخالفات التي يرتكبها الافراد على القضآ ، فيوقع العقوبة اذا ثبت وقوعها .

وتمتبر هذه الطريقة " الطريقة الأصلية ،

(٧) قيام الادارة بالتنفيذ مباشرة دون انتظار حسكم القضآء في التزاع القائم بينها ويين الافراد .

ويطلق على هذه الطريقة اسم التنفيذ المباشر أو نظام الشرطة .

فالدولة تحصل الفرائب مباشرة دون ان تلبأ الى القضا و وتباشر اجراًات الحَبرُ على أملاك المتأخرين وأمو المم المنقولة للعصول على حقوقها ولا يغفى ان حتى التنفيذ المباشر ثابت للادارة بنص قانوني ، أو في حالة الضرورة كما أسلفنا .

وليس للسلطة الاداوية سلطان مطلق على الافراد والجاعات ٬ اذ ان هناك وسائسل عدة تمكن الفرد من وقف السلطة الاداوية عشد حدّها اذا ما بدا منها الجور والطنسان . ومن هذه الوسائل حق التظلم للرقسان وحق الالتجا القضاء كما الفرد داغاً حق الحصول على التمويض عن الأضراد التي تصيبه بسبب تصرف الادارة المخالف القوانين و فالقراد الاداري يجب إحترامه لا إهماله ولهذا نرى مبرداً لمداخلة الادارة المباشرة بتنفيذالقانون أو النظام فكثيراً ما نشاهد تدخل الادارة لاحترام القانوندأساً لان تدخلها له ما يبروه وله ضرورته وأهميته ومشروعيته كاقامة الشرطة حاجزا لمنع الافراد من المرود في مكان ممنوع وكوضها الحراسة على احد المنازل منما لتفشي الاوبئة وكتزعها الاعلانات التي تحرض على ادتكاب الجراثم وكإقفال مؤسسة لا رخصة لديها ومنسع مزاولة شخص مهنة الجراثم وكإقفال مؤسسة لا رخصة لديها ومنسع مزاولة شخص مهنة

وقد قلنا قبلًا بأنه لا يجوز للادارة ان تتدخل مباشرة فتقوم من تلقاء ذاتها بتنفيذ أمر مين إلا في حدود الضرورات القصوى عنافة ان تجمل الناس تجاه الامر الواقع وعنافة ان تسيء الادارة استمال سلطاتها أو تتعاوزه.

۱) اذا كان هنالك نص صريح پچيز للادارة ان تبادد الى السل وأسا من تلقآ ذاتها فتة وم بالتنفيذ كما لو كان هنالك بنآ مشرف على السقوط وكان لا بد من هدمه اجتنابا للاضرار الجسيمة التي قد تعيب المارة فيا لو بقي قامًا فاذا تخلف صاحب البنا و بعد إنذاره عن هدمه باشرت الادارة رأسا من تلقدا ذاتها بالمدم وقس على ذلك مصادرة المكلاب التي لا طوق لما فان للادارة احتجازها . ٧) اذا كان هنالك حالة تستدعي العجلة فان للادارة ان تبادر الى العمل على شرط ان تكون هنالك ضرورة اجتاعية ملحة أو خطر عدق ولو لم يكن هنالك نص صريح في القانون وتنفيذا لهذه الفكرة نرى رجال السير عنمون المارة من اجتياز الامكنة الممنوع السير عليها ٬ ويحظرون من جة ثانية على السيارات ان تسير في غير وجهات السير المقررة قبلاً تلافيا لحوادث السير ،

ان مداخلة الادارة في هذه الحالات لا يمنع من إثرال المقوبة القضائية بمرفة القاضي على المخالفين ؟ لان عنالفة نظام الشرطة شيء وتدخل الادارة المباشر لمنع حوادث السير واستدراك ذلك قبل وقوعه شيء آخر (١) كاذكرنا في مقدمة هذا البحث .

٣) اذا لم تكن هنالك عبطة ، ولم يكن هنالك نص قانوني أو نظام يفرض عقاباً مدنياً أو جزائياً فان الاجتهاد اشترط لتدخل الادارة (١) شورى الدولة الفرنسي ٦ شباط سنة ١٩١٤ سيري ١٩١٤ ، ص ١٥٠ . (٢) شورى الدولة الفرنسي ٣٣ ك٢ سنة ١٩٧٠ سيري ١٩٧٦ ، ٣٥٠ ، ٢٩ نيسان سنة ١٩٧٦ دالوز الاسبوعي ١٩٣١ ، ٣٢٣ وتميز فرنسي (الفرقة الجزائية في ٦ آب سنة ١٩٣٧ سيري ١٩٣١) ١ ، ١٥٥ وشورى الدولة ، ٢٧ س٢ سنة ١٩٤٦ دالوز ١٩٤٧) ١ ، ١٥٥ وشورى الدولة ، ٢٧ س٢ سنة ١٩٤١ ما المناس القرة الفقدان

ثلاثة شروط: ١) ان يكون العمل المراد تنفيذه سند معين من القانون ٧) ان تحصل المائمة من قبل ذوي العلاقة ٣) ان يقتصر التنفيذ على العمل الذي أوجبه القانون .

ان هذه النتيجة هي التي اعتمدها الاجتهاد في فرانسة في أحكام عديدة بقضايا مصادرة دور السكن والمقارات ^(١)

ولا يخنى ان عدم الامشال لأمر المصادرة لا يناله عقاب القانون وانما يوجب تدخل الادارة المباشر واستلامالمقارات قوة لاشفالماضمن الشروط التى فرخها القانون

والحلاصة : في غير حالات الضروره والاستعبال يعتبر تعيرف الادارة من قبيل النصب والتسلط ^(۲)

الاعمال الحبكومية $^{ m m}$

تسآل العلمآ فيا اذا لم يكن بين الأعال الادارية ما يخرج عن طاق الرقابة القضائيه لانها في الوقت ذاته من الاعمال الحكوميه يصمب كثيراً الجواب على هذا السو ال بمنتهى السهولة لانه من

1989 عجلة القانون العام 1980 ص ٢٣٤ .

(٣) راجع مؤلف Lee actes de Gouvernement: Duck طبعة عسام (٣) ومقال Migman : في داللوز ١٩٩١ ص٩٣

 ⁽۱) محكمة الخلافات في فرانسة ۲ ك سنة ۱۹۰۷ سيري ۱۹۰۲ ص ۷٤۳
 (۲) محكمة الخلافات في فرانسة ۱۲ مايس سنة ۱۹۶۹ و ۲۰ حزيران سنة

الصعب جدا ان نفر ق بين « الحكومة » و « الادارة » وان كان يستطاع ذلك في معنى الاحيان .

فاذا وصفنا " العمل الحكومي " بأنه العمل الذي يترآى لنا فيه ان السلطة تقوم به متوخية بقآ كيان الدولة وقديه تطورها وفقا البرنامج عدد (١) فان هذا التعريف لا يغرج " العمل الحكومي " عن " العمل الادادي " لاننا نرى دافاً أعمالا هي (حكومية) وبالوقت ذاته (إدارة) .

قاذا أمكننا اعتبار احد الاعمال من (الأعمال الحكومية) وليس من (الاعمال الادارية) وتوصلنا الى فصل كل من المملين عن بعضها وغم الصعوبة التي تعترض سبيلنا فيل من الواجب ان تخضع (الأعمال الحكومية) الى الرقابة القضائية كا تخضع لها (الادارة) فيتمكن الافراد الذين رأوا أنفسهم قد تضرروا من (عمل حكومي) ان يرجعوا الى القضآة كالبين اليه انصافهم كوتمويشهم عن الضرر النازل بهم ا

اذا أجبنا على هذا السؤال بالانجاب وقلنا أن الأعمال الحكومية كالأعمال الادارية خاضة لرقابة القانون ، فأن هذا القول على إطلاقه يؤذي السلطات العامة ويخلق لهسا أنواعا من المضايقات يحرمها من

 ⁽۲) راجع : Lafferrière ، القضآء الاداري وطرق المراجعة الادارية جزء
 ٢ ص ٣٧ .

التصرف بالوقت المناسب وفاقا النايات التي من أجلها ظهر (السمل الحكومي) ودخل في طور التنفيذ.

واذاقلنا بالسكس بأن (الأعال الحكومية) عجب ان تخرج عن كل وقابة فكأننا أطلقنا يد السلطة إطلاقا عاما لا يغلو بحد ذاته من الهاذير وأهمها تجاوز حدود السلطة .

لذلك حين ارادعاما القانون الاداري تدريف (الممل الحكومي) برزت أمامهم الصعوبات كأسنرى ، إلا ان هذا لا يمنتا من القول بأن النظام الاداري في لبنان كالنظام الاداري الفرنسي قد اخذكل منها بوجهة نظر واحدة فعظرا على الحاكم ان تتعرض الى الأعال الحكومية وقرقف سيرها وتعرقل نشاطها ، وجاءت قرارات مجلس شورى الدولة الفرنسي مطلقة ناطقة بانتفاء صلاحيته بالأعيال الحكومية وهي الأعال التي تبدو من الحكومة بقصد صيانة السلامة العامة وحفظ النظام العام ٬ ودعم النظام السياسي للبلاد ، وفي وصفه (العمل الحكومي) ثلوة كان يرجع الى (طبيعته) واخرى الى (الغاية) التي توخاها المشرع منه متوسما في هذه الناحية . ويقول الاستاذ Dufour في مؤلفه عن (القانون الاداري) بطبعته الأخيرة (١) أن على شورى الدولة الفرنسي منذ عام ١٨٧٢ قــد تغير اجتهاده وتحول فخلق نظرية للأعمال الحكومية هي نظرية (الباعث على السمل الحكومي) وقال إن الذي يميز (السل الحكومي) عن سواه هو الباعث على تقرير 144.0 (4> (1)

الممل فأدخل في عداد (الأعيال الحكومية) التي تخرج عن الرقابة القضائية الأعمال التي غايتها الدفاع عن الدولة ضد اعدائها في الداخل وفي الحارج سوآ اكنوا ظاهرين الديان او مختفين واتما يرد الاستاذ (رولاند) على هذا القول بأننا اذا تتبمنا قرادات بحلس شورى الدولة الفرنسي في الآونة التي أشار اليها الاستاذ (دوفور) فاننا لا نقسع إلا على بعض القرادات التي اخذت بنظرية (الباعث على العمل) واما اتجاهه الدائم منذ عام ١٩٧٧ فهو إعلانه بصراحة ان هنالك أعمالا تصدد عن السلطة الادادية لا تتناولها الرقابة القضائية وقد تأثر باجتهاداته هذه بالمادة ٢٦ من قافون ٢٤ مايس سنه ١٩٧٧ التي اجازت الوذير ان يدفع بدفع (انتفاء الصلاحية) لحجلس الشورى في الامور التي تخرج عن شطاق النزاع الادادي و

والصحيح الذي ينول عليه أن (الأعال الحكومية) لا تزال موضع جدل بين الفقه ؟ والاجتهاد قد توصل القول أن هنالك أعالا غرج عن نطاق النزاع الاداري فقرر أنه لا يصلح لمراقبتها

بعد هـ فـ البيان يحسن بنـ النافع بياناً بالاعمال التي استقرَّ الاجتهاد صـلى القول بأنها خارجة عن الرقابة القضائية باعتبارها من « الأعمال الحكومية » التي لا مجوز القضاَّه التعرض لها ومناقشتها واعلان مطلانها :

الاعال المتملقة بعلاقة الحكومة بمجلس النواب وبذلك تخرج
 عن صلاحية بجلس شورى المولة رؤية الطعون الموجة اليه والتي لما

علاقة بدعوة الناخبين للانتخاب ، وكذلك تخرج عن صلاحيته الطمون بالمراسم المتعلقة بدعوة الحبل النبابي للانتقاد أو تأجيل انعقاد وبالمراسم المتعلقة بحل مجلس النواب وباشتراك الحكومة في المناقشات البراانية كالأجوبة التي تقدمها الحكومة أو الوزرآ، على أسئلة النواب ويدخل البمض المراجعات المتعلقة بنشر التوانين (1)

- ۲) مراسيم العقو الحاص^(۲)
- ٣) مراسيم اعلان الاحكام العرفية ، وهي لا تشمل وسائسل التنفيذ
- العقوبات التي تفرضها السلطات المسكرية باستشناء العقوبات التأديبية ذات الطابع الادادي⁽⁴⁾
- الإعمال التي لها علاقة بالعلاقات السياسية : كمقد المعاهدات وتصديقها وتفسير الاتفاقات الدولية (⁶⁾
- (۱) مجلس شوری الدولة الترنسي ۳ ت۲ سنة ۲۹۲۳ داللوز ۲،۱۹۳۶ ، ۳۳ وتعليق Gros بمجلة سيري لعام ۱۹۳۶ ، ۹۴ مع تعليق althore
- (۲) عبلس شوری الدوله ۳۰ حزیران سنة ۱۸۹۳ و ۲۸ مارس سنة ۱۹۶۷ عبلة القانون العام ۱۹۹۷ ص ۹۰ سیری ۱۹٤۷ ، ۳ ، ۸۹ ، فقد وفض عبلس شوری الدولة مراجعة تتملق برد طلب العفو
- (۳) عبلس الشوري ۲۷ تموز سنة ۱۸۷۳ سيري ۱۸۷۳ ص119 و حزيران سنة ۱۸۷۱ سيري ۱۸۷۶ ص 10 و 13 آب سنة 1910 ص ۳۱ وتشرين الاول سنة ۱۹۲2 سعري 1972 ، ص ۸۳۹
 - (٤) مجلس شوري القرنسي ١١ تموز سنة ١٩٤٧
- (۵) عجلس شوری الدولة "۱۱ حزیران سنة ۱۹۲۰ ، و ۱۱ آذار سنة ۱۹۲۰ و ۲۹ ت۲ سنة ۱۹۲۱ و ۲۱ تشرین الاول سنة ۱۹۳۶ و ۲۹ مارس سنة ۱۹۳۰

ويلمق، فلك توقيع وتنفيذ المقروات السياسية؛ والقيام بالتعدات الحولية أو عدم الارتباط بها ⁽¹⁾

ان مجلس شورى الدولة الفرنسي كان منذ القديم أيطن عسدم اختصاصه لرؤية طلبات المراجعة المتعلقة بتنفيذ الاتفاقات السياسية (٢) وكذلك اعتبر خارجاً عن اختصاصه قضايا التمثيل الدولي في المارح (٢)

وقرارات استرداد المجرمين اذا بنيت على اتفاقات دولية (بجلس شورى الدولة الفرنسي ٢٨ مايس سنة ١٩٣٧ ، داللوز الاسبوعي ١٩٣٧ ص ٣٨٣ سيري ٧٣٣ · ١٩٣٧

 ٦) تدابير الشرطة المتخذة ضد الأجانب في حالة الحرب (مجلس شودى الدولة ٤ كـ ٢ سنة ١٩٦٨ داللوز ١٩٦٨ ، ص •

ا أعمال الحرب مع الاحتفاظ بالتمويض على المتضروي الوطنيين
 منها طبقاً لنصوص القو انين الحاصة بذلك (عبلس شورى الدولة الفرقسي

⁽۱) عَبِلْسُ شورى الدولة ۱۲ شباط سنة ۱۹۰٤ داللوز ۱۹۰۵ ص ۱۹۰۵ داللوز ك۲ سنة ۱۹۲۰ داللوز الاسبوعي ۱۹۲۰ ص ۱۹۲۰ و ۲۲ ك سنة ۱۹۲۷ داللوز ۱۹۲۹ ، ۱۹۲۳ و ۲۰ ت ت سنة ۱۹۲۹ داللوز الاسبوعي ۱۹۳۰ ص ۲۳ و ۱۹۳۳ سندي ۱۹۳۳ مسري ۱۹۴۳ مسري ۱۹۴۳ مسري ۱۹۳۳ م

⁽۲) عملس شوری الدولة ۷۲ تموز سنة ۱۹۲۱ دالوز ۱۹۲۱ ص ۷۷۰ (۳) عبلس شوری اللولة ۱۶ مایس سنة ۱۹۱۱ دالوز ۱۹۱۱ ص ۵۱ و ۱۹ مایس سنة ۱۹۶۱ سیری ۱۹۶۲ ، ۳ ، ۲۱ .

• ١٩٠٥ - داللوز ١٩٠٥ ص ٢٧٦ و ٣١ ك٢ سنة ١٩١٩ داللوز ١٩٩٩ ص ١١٤ و ٣٠٠ ك١ سنة ١٩٢٦ و ١٩٣١ سنة ١٩٣٠ داللوز الأسبوعي ١٩٣٠ ص ١٩٧

وخلاصة القول: كانت الفكرة السائدة في القرن التاسع عشر ان كل على إداري يمكن ان يتحوك الى عمل حكومي بمجرد ان يكون السمل الحكومي بعجرد ان يكون السمل الحكومي قدائت وحي من «باعث سياسي» Un mobile politique وهذا ما اشرة اليه سابقاً وقلنا ان بحلى شورى الحولة كان ببعض قراداته يأخذ بفكرة الباعث لبحث طبيعة العمل الاداري ، ان هذه النظرية التي قد اقرها بحلس شورى الحولة الفرنسي قبلًا (١) قد اهملت اليوم بتاتاً وقسام مقاماً في اجتهاد محكمة التمييز الفرنسية ومحكمة المحلق طبيعة العمل طبيعة العمل طفكرة الباعث بالرجوع الى فكرة الباعث بالرجوع الى فكرة الباعث بالرجوع الى فكرة الباعث

⁽۱) شورى الدولة الفرنسي ، ۱۹ شياط سنة ۱۸۷۰ ، طالوز ۷۰ ، ۱۸۰۳ : ان نظرية الباعث على العمل لا يمكن الاعلم بها ينظرنا لأنها متسمة الحدود تجعـــل الحكومة تتحكم بأعمالما تحت سنار سلامة الدوله فهي بالواقـــع خطر على مباىء المساواة والحرية وقد نقدها العلماء يمتى (راجع دورٍ ودبير ، فقرة ۷۲۱ وهامش ۲ ، طبعة ۱۹۵۲) .

هذا وان العام بدأوا يشعرون بضرورة الاقلال من أثر استقسلال و العمل الحكومي و وترتيب المسؤلية على الدولة دون متاقشة العمل الحكومي بذاته فالبعض اداد ان يبني مسؤلية الدولة على الخطأ وهذا امر لا يمكن الاغذ به طالما ان العمل الحكومي محدذاته مشروعاً، وعلى رأس القاتلين بهذا الرأي جيز (طبعه ٢٣٠٠) فهو وطبعه ٣ جزء ١، عس ١٧١) فهو

ولعلنا فيا أوردناه من الأمثلة المقتبسه من اجتهاد القضاء الاداري الفرنسي ما يغنينا عن الإسهاب .

١٠٤ - ميداً قصل البلط الادارية عن البلط النضائية:

يطانق لفظ « السلطة الادارية » على الحاكم القضائية التي على

يقول مع انصاره بمنع تعويض للمتضروين دون النظر في صيم العمل الحكومي . وانما البعض الاخر رجع الى مبدأ تقرير المسؤلية الوضعية دون النظر الى الحسطأ وقالوا بان هذا يأتلف مع مبدأ استقلاله العمل الحكومي ، وخووجه عن كسل رقابة قضائية، وانه يأتلف مع مبدأ مساواة الافراد امام التكاليف العامة فيمنحهم تعويضاً اذا اصابهم ضرر دون ان يتعرض الى العمل الحكومي بذاته .

فالفرد قد ضحى في سبيل السدولة ، والدولة تخضع بماملاتها القانون فحن والمجب السدولة ان تعوض له عن الفرر الذي اصابه دون النظر في مشروعية العمل الحكومي بحد ذاته ودون التعرض لالفائسة ولامضايقة الحكومة بتصرفها العام وانحا نكنفي بتقرير مسؤلية الدولة المالية بناء على نظرية المخاطر تلك النظرية الذي النظرية الذي النظرية الدولة الدولة المالية بناء على نظرية المخاطر تلك النظرية التي النظرية الدولة الدولة الدولة الدولة المالية بناء على نظرية المخاطر الله النظرية الدولة النظرية الدولة النظرية الدولة
يقي عليناان نعرف إنجاه مجلس شورى الدولة الفرنسي الحديث يقده هذه القضايا.
من تتبع احكام مجلس شورى السدولة الفرنسي الحديثة يتضح لنا ان مجلس
الشورى اخذ يقرر مبدأ مولية الدولة عن اعمالها الحكومية على شرط ان يكون
الفرر السنى حصل الفرد كان خطأ غير مألوف ، وغير عادي مستبعداً في كل
الحالات الاخذ يمبدأ المسؤلية المبنية على الخطأ ، متجهاً نحو المسؤلية الوضعية التي
الاتوجب الخطأ لتقريرها (راجع قرارات شورى الدولة الفرنسي في ٣٠ تشرين
الثاني سنة ١٩٧٧ داللوز ص ٧٨٩ و ٢٤ كانون الاول ١٩٣٦ داللوز ١٩٤٩و٤٤

(وراجع مقسالاً عقله Jes في مجلة القانون العام ، ص ٧٦٧ لعام ١٩٤٠ ومؤلف Jes ميمنوان: Sur vivence de la raison d'état ,Dallos—1933 رأسها محكمة التمييز ويلحق بهما المساعدونالقضائيون.

ومهمة هـذه المحاكم في الأساس فصل النزاع الذي يقوم بين الافراد وانزال المقوبة بمرتكبي الجرائم عــــلى اختلاف أنواعها من غالقات وجنح وجنايات.

وأما السلطة الاداوية فتتألف من سائر الموظفين عــلى اختلاف درجاتهم بما فيهم رؤساء المضالح وهم يقومون بادارة « المصالح العامة » والسهر على حسن سيرها باستثناء المحاكم الادارية .

وقد أخذ المشرّع اللبناني بمبدأ فصل السلطة الادارية عن القضائية كما فعل المشرّع الفرنسي •

ويعتبر مبدأ فصل السلطات من أهم المباحث التي يدور حولها البحث في القائون العام ·

ولمذا عِدد بنا أن تعلم اولا كيف نشأ مبـدأ فصل السلطات الادارية عن القضائية ? وما هو فعوى هذا المبدأ وغاناته ومداه ?

إن هذا المبدأ أولها تقرر وظهر لعالم الوجود في فرنسة في دساتير عام ١٧٨٩ وقد أيد هذا المبدأ غانون ١٦ ــ ٢٤ آب لعام ١٧٩٠ بالفصل الثاني بالمادة ١٣ .

وقد جاء النص مقرراً أن الوظائف القضائية تبقى منفصلة دوماً عن الوظائف الادارية ، وحظر على القضاة أن يعرقلوا أعمال السلطة الادارية وان يقاضوا رجال الادارة لأمور تتملق **بوظائفهم٬ واذا ضلوا** ذلك معبرون قد أساؤوا استمال الوظيفة ^(۱)

وان الدستور اللبناني قد جارى الدساتير الفرنسية المتفاقبة فأقر مبدأ فصل السلطات ومنع قانون أصول المحاكات المدنية على الحاكم المدلية ان تصوغ أحكامها في صيفة الأنظمة واعتبرت السلطلة القضائية مستقلة عن سواها هن السلطات (المادة ١ من الاصول المدنية) بقي علينا ان نتساءل عن الأسباب التي دعت واضعي الدساتير الفرنسية للأخذ بجدأ فصل السلطات الادارية عن القضائية وإقراره بهذه الصراحة التامه.

غن نعتقد أن مرد هذا الامر يرجع الى مبدأ فصل السلطات بوجه عام الذي أخذ عن « مونتسكيو » وقد فهم واضعو المساتير المتقدمة هذا المبدأ على اطلاقه يضاف الى ذلك أمر آخر ، ذو أهمية كبرى جاء من تقليد كان تحتظل النظام القديم يرجع الى منشور (سان جرمن) لعام 17٤١ حيث كان محظورا على دوائر البراان النظر في المنازعات المتعلقة بالادارة وبالأ مور المالية ، وقد أقر واضعو الدساتير هذا التقليد لقلة نقتهم بالحاكم القضائية في ذلك الحين لأن البرامانات كثيرا ما كانت

 ⁽١) حظرةا نون فروكتيدور للعام الثالث على الحاكم النظر في اعمسال
الادارة على اختلاف أفراعها وان مبدأ قصل السلطات تقرر بصيغ اخرى بقانون
٢٢ ١٤ ١٤ سنة ١٧٨٦ بالفصل الثاني بالمادة ٧ ويدستور ٣- ١٤ ايلول سنة ١٧٩١
 الكتاب الثالث ، القصل الخامس ، المادة ٣ :

تتمدى وظائنها وصلاحياتها فتشل عمل السلطة الادارية فأرادوا انها، كل أثر النظام القديم فأدخلوا طريقة الاصلاح المتقدمة بفصل أعمال السلطة القضائية عن السلطة الادارية مخافة تجاوز المحاكم القضائيسة اختصاصاتها كماكان شاهد قبلاً (أ).

وبعد أن أوضحنا كيفية نشو · مبدأ فصل السلطة الادارية عن السلطة القضائية الذي أخذت ب. دساتير فرانسة والدستور اللبتاني يحسن بنا أن نشير الى التطور الذي أصاب هذا المبدأ .

قلنا. إن مبدأ فصل هاتين السلطتين كانت الفاية الرئيسية منه علية الادارة من تجاوز المحاكم القضائية سلطانها ، فكان من البديهي أن تحدث عاكم لفصل المنازعات التي تكون الأدارة فريقاً فيها ، فنشأ القضاء الاداري المستقل عن السلطة القضائية وبدأ حياته باعتباره جزءاً من السلطة الادارية نفسها الى أن تطورت الامور في القرن التاسع من السلطة الادارية نفسها الى أن تطورت الامور في القرن التاسع

⁽١) ان البرلمانات في فرانسة كانت ثملك حق الاعتراض عـــلى اعمال السلطة الادارية ، وحق محاكمة رجال الادارة كماكان لها حق تسجيل القرارات الصادرة عن الحكومة فاذا رفضت تسجيلها اوقفت عمل الادارة، والملك وحده كان يملك إيقاف البرلمانات عند حدودها لانه كان مصدر السلطات جيماً.

فلما اندلعت نبران الثورة الفرنسية ، وأخذ رجال الثورة بالنظام العراب الي التمثيلي الذي يحمل الامة وجدها مصدر السلطات لا الملك والذي يوزع اعال اللمولة بين السلطات الثلاث ، التشريعية ، والقضائية ، والتنفيذية ، أقروا مبدأ فصل السلطات الذي شرحه موتنسكيو بكتابة و روح القوانين و وأخذوا محرفيته كما قدمنا في المتن (راجع رولاند، ع س ٣٩ ـ • ٤ ، الطبعة العاشرة ، القمرة ٥٠ ـ ٣٠ ه)

عشر ، وانحل القضاء الاداري من ربقة السلطة الادارية وأصبح بالواقع فوعاً من الحاكم الحقيقية المستقلة ، التي أعطت ضمانة للمتقاضين من الأفراد ضد الادارة لا نقل عن ضمانة المحاكم العادية نفسها ، فعافظت بذلك المحاكم الادارية على سمتها وابتعدت عن نزعات ونزوات رجال الادارة واتبعت أساوب العدالة بأحكامها فكانت بحق مثلا يتبع ، وجعلت أكثر البلاد المتمدنة تقر بوجوب انشاء قضاء أداري مستقل يصون حقوق الأفراد بما له من الحيرة والحنكة والإطلاع على سير القطايا بصورة لا يتسع لرجال القضاء العادي ،

(١٠٥)_ ظاق مبدأ قص البعط الاداريدُ عن البعلدُ الفعائيةُ :

لا يخفى أن المحاكم العادية هي ذات الاختصاص الوحيد في الأمور الآتية :

أ) فصل النزاع القائم بين الأفراد (بجلس شورىالدولةالفرنسي ٣١ ك٢ سنة ١٩٤٧ دالوز ٢٠٩٠)

ب) انزال المقوبة بمرتكبي الجرائم ·

ت) سير الحاكم من استثنافية وبدائية (مجلس شودى الدولة الفرنسي ٣٠ ت ٢ سنه ١٩٣٨ ؟ دالوز الاسبوعي ١٩٣٩ ؟ ١٩٠٤ وهي مستقلة تماماً عن رجال السلطة الادادية الذين لا يمكنه اذا لم يكن هناك نص صريح في القانون ان يقضوا بنزاع او ينزلوا جزاء بأحد والامر كذلك حتى في حالة اعلان

حالة الطوادي، واستلام السلطات المسكرية الحافظة على الامن.

إن رجال السلطة الادارية لا يست لميمون الاستفادة من اعلان حالة الطوارى ليصدووا الأوامرويلاحقوا القضايا امام الحاكم لمل نزاع معروضاو طلب انزال عقوبة معينة .

إن وجال السلطة الذين يتجاوزون سلطاتهم على الوجه المتقدم ينالهم العقاب المنصوص عليه بقانون الجزاء .

ويجب على رجال السلطة الادارية أن يمترموا قوة القضية المحكمة للاحكام العادرة عن المحاكم العدلية . (بجلس الشورى الفرنسي ٢٠ توز سنة ١٩٣٧ ، جهة القانون العام ١٩٣٣ ، ص ٤٤١ ، ١٩ شباط سنة ١٩٤٣ ، الاسبوع القضائي ١٩٣٤ ، فقرة ٢٢٨٧ ، ١٤ و ٢١ مايس سنة ١٩٤٨ ، ٢١جه المام ١٩٤٨ ،

ولا بجوز لرجال السلطة الادارية أن يصدووا قرارات يعدلون فيهاالأحكام القضائية (مجلس الشورى ١١ كانون الأول سنة ١٩٤٢ ، ٢ شباط سنة ١٩٤٤

والادارة لا يمكنها ان ترفض أدا. المعونة لتنفيذ الاحكام القضائية الا اذاكان ينشأ عن ذلك اخلال هـام في الامن (مجلس الشوري ١٦ نيسان سنة ١٩٤٦ مجلة ميري ١٩٤٧ ، ١٦ شباط سنة ١٩٤٥ الوري ١٠ (١٩٤٥ المامام المام المام المامام المام

١٩٤٦ ص ٢٦٥ ومقال كاليه واك واللوز ١٩٤٧ ، ٥٥)

وتقع المسؤلية على الدولة اذاتأخرت عن تنفيذ الاحكام (بجلس شورى الدولة ٢٢ كـ ٢ سنة ١٩٤٣ داللوز، ١٩٤٨ تشرين الاول ١٩٤٩ داللوز ١٩٤٩ ؟ ٩٠٠)

ولقا، ذلك يحقر على المحاكم القضائية أن تتدخل في سير الادارات المامة ، ويمتنع عليها أن تقوم بأعال داخلة في صيم اختصاص الادارة ولا يجوز ان تنوب عنها بإصدار القرارات الادارية (بجلس شورى المدولة في ٧٧ حزيران سنسة ١٩٢٩ ، دالموز الاسبوعي ١٩٧٩ ، ١٩٤٩ ثيير مدني ٢٠ آذار سنة ١٩٣٠ ، دالموز الاسبوعي ١٩٧٩ ، ١٩٧٩ ومن الامور المحظورة على المحاكم القضائية إصدار الأوامر أو ان تصوغ احكامها في صيغة المواد والانظمة (بجلس شورى الدولة ٧٧ ك ١٩٣٠ تميير مدني ٤ حزيران سنة ١٩٣٤ ، سيري ١٩٣٤ ، ٣٧٧ ، تميير مدني ٤ حزيران سنة ١٩٣٤ ، سيري ١٩٣٤ ، ١٩٣٠) ولا يسع المحاكم الادارية أن تقدر الاعمال الصادرة عن السلطة الادارية دون أن تخضع لمراقبة محكمة التمييز (عكمة التمييز الفرنسية ، النرفة الجزائية ، ١٩ الماول سنة التمييز (عكمة التمييز الفرنسية ، النرفة الجزائية ، ١٩ الماول سنة

تحصل من هذا البحث أن المعاكم القضائية بمنوع عليها أن تنظر في المنازعات والدعاوى المتعلقة بالادارة أوفي المنازعات المتعلقة بسير الدوائر العامة الااذا اختارت هذه من تلقاً نفسها اتباع الاساليب القائونية المتبعة في القانون الحاص كاسيأتي تفصيل ذلك في معله .

١٠٦٠ _ الحاكم الاداريدُ :

بعد أن قرونا أن السلطة القضائية منفصلة عن السلطة الأدارية ، وأبنا ان السلطة القضائية يمتنع عليها ان تتدخل في أمور الأدارة أو أن تمرقل سيرها او أن تصدر الأوامر اليهاأوان تفصل في المنازعات التي هي فريق فيها أصبح من المحتم قيام قضاء اداري مستقل ينظر في القضايا التي هي خارجة عن اختصاص السلطة القضائية ، وعلى رأس هذا القفاء الاداري « مجلس شورى الدولة » الذي يتألف من قفاة لهم الحبرة الادارية في سير المرافق الادارية ، وهو يعتبر بمثابة المحكمة الطيا الادارية التي تقابلها في القضايا المدنية محكمة التميز .

هذا وان أنشاء القفاء الأداري في اول الامر كان مبعث انتقاد الملماء لأنه كان يعتبر جزءاً من السلطة الأدارية الا ان هذا النقد قد تحول اليوم الى أطراء بالغ بسبب وقوف مجلس شورى الدولة الفرنسي أمام السلطة الادارية ، وتقريره القواعد القانونية المادلة فأصبح ضمانة ففائية يشار اليها بالبنان وجزءاً من الجهاز القفائي الاداري الذي لا يستغنى عنه على الاطلاق، فجلس شورى الدولة اليوم مستقل عاماً عن الأدارة ، وقفاته يتمتمون بالحصانة القفائية الكاملة ، واذا كانت الأدارة قد الحتارت في البد، اقامة المحاكم الأدارية لحايتها من المحاكم المادية وقواد الماتها المالكاماة عن المحاكم المادية وإوراسطانها الاان الحاكم الأدارية اليوم التقل المتقلال عن المحاكم المادية ورقباوز سلطانها الاان الحاكم الأدارية اليوم التقل المتقلال عن المحاكم المادية ورتباوز سلطانية المحاكم المادية ورتباوز سلطانية المحاكم الم

قضائي آخر ومن أجل ذلك رأينا أكثر الدول التي أخذت بالذهب القضائي آخر ومن أجل ذلك رأينا أكثر الدول التي أخذت بالذهر العضائي المناقب الإداري القائم في البلاد الاخرى وتتمنى على حكوماتها اقتباسه لأن دعاوى الادارة تحتاج الى جلد وخبرة فاذا سلمت الى قفاة اخصائيين تأمنت المدالة بوجه تام كا لوحظ ذلك في القفاء الاداري الفرنسي الذي على رأسه مجلس الشورى.

واذا رجعنا اليوم الى لبنان ترى ان الأخذ ببدأ فصل السلطة الادارية عن السلطة القضائية أوجد نوعين من المحاكم : المحاكم القضائية المعاقبة المحاكمة التمييز ؟ والمحاكم الادارية وعلى رأسها مجلس شورى الدولة وبين هذه المحاكم تتوزع الصلاحيات لفصل المنازعات . فحاكم كل فوع مستقلة عن الاخرى (محكمة التمييز الفرنسية) الفرفة الجزائية ؟ ٢٩ حزيران سنة ١٩٣٧ ، دالوز الاسبوعي ١٩٣٥ ؛ ١٩٤٨ و ١٠ تشرين الثاني سنة ١٩٣٧ ، دالوز الاسبوعي ١٩٣٨ ؛ ١٩٨١ ومجلس شورى الدولة الفرنسي ٢٧ كـ ١٩٨٠ الاسبوعي ١٩٤٨ و ١٠ الناهل المام ١٩٤٠ اللهولة الفرنسي ٢٧ كـ ١٩٤٠ سنة ١٩٤٠ الاسبوع القضائي ١٩٤٤ ؛ النهرست ص ١١١ ؛ وهك سنة ١٩٤٠ ؛ الاسبوع القضائي ١٩٤٤ النهرست ص ١١١ ؛ وهك سنة ١٩٤٥ ؛ الاسبوع القضائي ١٩٤٤ ص ٢٠٠) .

وفيا يتملق باحترام القضاء الاداري لقوة القفية المحكمة للاحكام الصادرة عن المحاكم العدلية يراجع المبدأ الذي أقره مجلس شورى الدولة في ١٦ آذار سنة ١٩٤٥ دالوز ١٩٤١ ، ١٤١ و ١٤ مايس سنة ١٩٤٨ ، ١٩٤١ و ١٤ مايس سنة ١٩٤٨ ، ١٩٤٥ و ١٤ مايس سنة ١٩٤٨ ، و٢٦ مايس سنة ١٩٤٨ ، و٢٠ وكذلك باحترام المحاكم القضائية للاحكام النهائية العمادرة عن القفاء الاحراب تراجع الاحكام التي صدرت أخيرا عن محكمة التعييز الفرنسية وبالأخص الحكم الصادر عنها في ١١ شباطسنة ١٩٤٦ ، دالموز ١٩٤٦ ، ١٨٤ ، والحكم الصادر في ٤ حزيران سنة ١٩٤٩ ،

١٠٧ _ انتابحكم الحلافات في فرائد (١) :

ان فصل السلطة الادارية عن السلطة القفائية وتعين حدود وأختصاصات كل من السلطتين ليس بالامر الهين، وقد تتولد عنه صعوبات جمة ولهذا وجب انجاد محكمة خاصة لحل الحلاف الذي يقع بينها، وهذه المحكمة الخلافات . تشتمل على مستشاري مجلس مستشاري وهي بذلك فوق السلطين

الأدارية والعدلية.

واذا تتبعنا الاصول التي تتبع لمراجعة هـذه المعكمة زى أن الطريقة التي وضعها المشرع كانت في النالب مستوحاة من المبدأ الذي أقر فصل السلطتين الادارية والقفائية عن بعضا منماً من تجاوزالسلطة

 ⁽١) لاروك : مشاكل الاختصاص ، دالوز ، ١٩٣٢
 آريفهي : عاكم الخلائ وثورة ١٨٤٨ ، دالوز ١٩٤٨ ، ت

الاخيرة على الاولى كما كان يجصل في زمن البرلمانات ، ويؤكد هــــذا القول أن المحكمة تضم يدها على الدعوى في حالتين :

 ١ ــ الحالة الاولى، حيثاترى الأدادةان نزاعاًقد دفع امام المحاكم العدلية بصورة عنافة لمبدأ نصل الساطة الأدادية والقضائية واصدرت المحاكم العدلية قراداً باختصاصها في رؤية النزاع ـــ وهو ما يطلق عذيه المكلاف الايجابي .

لا والحالة الثانية عمين تقرر المحاكم الأدارة والمحاكم العدلية
 انها غير صالحتين لرؤية النزاع نفسه وهو ال يعبر عنه بالنزاع السابي
 فالطريقة التي وضعها المشترع الما تستخدم لمنع المحاكم القضائية

والطريقة التي وضع المشترع الما ستغلم لمنع المحالم القفائية ان تتمدى اختصاصها فوضع اجراءات خاصة للادارة لمراجعة محكمة الحلافات لتمين المرجع الهنص وهو لم يضع الطريقة نفسها الراجعة محكمة الحلافات في حالة تجاوز المحكمة الادارية حدود صلاحياتها لأن المدف من انشاء محكمة الحلافات هو الحد من عمل السلطة الافائية كي لا تعرقل اعمال السلطة الادارية او توقفها و لا يخفى ان اتباع هذه الطريقة لا يخلو من الاضرار الحقيقية اذ لا بجوز ان يترك الباب مفتوحاً للمحاكم الادارية وان توضع القيود للمحاكم القفائية وحدها . ثم ان هنالك حالات توجب احياناً على الفرد ان يقيم دعويين احداها من صلاحية القضاء الاداري والاخرى من صلاحية القضاء الاداري يتال حقه من احدها فيتوقف هنا سير المدالة وهذه الحالم المرجمين ولا ينال حقه من احدها فيتوقف هنا سير المدالة وهذه الحالات لم يمد

عليها النص في فرانسة لأنها نادرة قلما تقع وقد أشار إليها علما الأدارة حين عالجوا صلاحية محكمة الملافات في فرانسة .

وقد شاء المشرع الفرنسي أن يضع حداً لهذه الحالة منعاً من ضرو محقق فأجاز للمدعي بالقافون الذي أصدره في ٢٠ نيسان سنة ١٩٣٧ أن يراجع محكمة الحلافات التي تفصل بجدداً في أساس النزاع بالنسبة لجميع الفرقاء المثلين بالدعوى .

۱۰۸ ــ جهز نجلس شوری الدولهُ المَرثَنی :

إن مجلس شووى الدولة الفرنسي الذي أعيد الى الوجود بدستور المام الثامن في زمن نابليون بوئلات في ١٢ كانون اول سنة ١٧٩٩ كان القصد من أعادته حاية الأدارة الا انه تحول مباشرة عن هذه الفكرة وشرع لنفسه سبيلا للوصول الى هدف سام هو حاية الأفراد من سلطان الأدارة دون ان يشل عملها : أو يوقف سيرها فأقام التوازن بين حقوق الأفراد وحقوق الأدارة فقد بدأت حيا تموليس لدينمسوص صريحة تمين اختصاصه و تحدد مدى القضايا التي سمح له بساعها على الادارة فليس هنالك حدود فاصلة بين القضايا التي تمود الميه بوجه الحصر والقضايا التي يمود فصلم الى القضاء المادي كما أنه كان محروماً من النصوص الصريحة التي بوجهه الجب ان يبني عليها قراداته و كما أشر ناسابقاً لم يكن لديه سوى نص وحيد هو عدم جواز مقاضاة الادارة المراساتية الميكن لديه سوى نص وحيد هو عدم جواز مقاضاة الادارة الما القضاء المام القضاء الدادة من دبقة

القضاء المسدني ونصوص القوانين المدنية وقد استطاع أن ينجح في هذه المرحلة فوضع القواعد التي ينبغي أن يحكم بها وخرج بتمقل زائد عن قواعد التاقون المدني فقرر أن الأدارة لا يمكن ان تمامل كالأ فراد ف للا بدأن يكون لها ميزة عليهم لأنها قائمة بتأدية خدمة عامة ذات نفع عام بالقدر الذي تستطيع فيه ان تقوم بواجباتها وفي نطاق السلطة الممنوحة لها حتى اذا تجاوزت حدود السلطة أو انجوز عين السير الطبيعي أو خالفت القانون فأنها تصد مسؤولة وبجوز المنزد أن يقاضيها فكان القضاء الأداري بمثليره الجديد مثالا يحدثن الأدارة كاكان ايضاً مثلاً في تأمينسير دولاب الأدارة دون ان يتأثر وبذلك ارتفع شأنه في عالم القانون وسنمود الى خصائص القضاء الاداري بمكان آخر من هذالكتاب (١).

La raison de la proclamation de la règle de la séparation (۱) لأفرير des autorités administrative et judicire par l'assemblé constituante. Mélange negulaes 1935

هذا وقد أخذت بلجيكا بنظام القضاء الاداري ، وانشأت مجددَّامِهلــآلشورى الدوله بعد جهاد ربع قرن بقانون ۲۳ كانون الاول سنة ۱۹۶۲ ، راجع مقالا في مجلة القانون العام، لسنة ۱۹۲۸ ص ۱۰۹ وما يليها عن هذا المجلس بتوقيع مورو وسيمونارد

وراجع مؤلف (فلج) الذي ظهر عام ١٩٤٧ ايضاً

٢٠٩ _ الحبكم اليابي وقصل البلطات :

لا يغنى ان لبسنان اتبع نهج الحسكم الديسوقراطي النيابي في مطاقه السياسي فهو يقر أن الأمة هي مصدر السيادة وقد قضى المستور اللبناني بأسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض الى سلطات ثلاث عتلفة : هي السلطة التشريعية والسلطة التنايذية والسلطة القضائية متمسكاً بذلك بميداً فصل السلطات الذي أخذت به الثورة الفرنسية والثورة الاميركية .

وقد ظهر مبدأ فصل السلطات أولا في أنجلترا في القرن السابع عشر اذجا وستور «كرمويل» على أساس هذا البدأ لا سيا فيا يختص بفصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية كما كان حريصاً على استقلال القضاء(١).

وأما اول من كتب عن فصل السلطات في النظام النيابي هو الما أوك ، ومن بعده مونتسكيو ، الذي يرجع اليه الفضل في إيراز مبدأ فصل السلطات بشكل واضح في كتابه (روح القوانين) الذي ظهر عام ١٧٤٨ ، فقد ذهب « مونتسكيو » الى ان السيادة ثلاث خصائص ، هي ثلاث سلطات مختلفة : السلطة التشريعية ، والسلطة التشريع ، والسلطة التشريع ، والسلطة التشريع ، والسلطة التشريع ، والتشريع ، والتشري

فالسلطة الأولى هي التي تضع القانون في أي وقت مع حقها في

⁽١) أسمن جزء (١) ص ٤٩٤

تنبير او الناء القوانين والسلطة الثانية هي التي تسهر على الامن في الداخل والحارج وتبسك السفراء وتمان الحروب ، والسلطة الثالثة هيالتي تعاقب على الجرائم وتفصل في دعاوي الأفراد(١) .

وبعد أن بين مونتسكيو الساطات الثلاث المذكورة ، وأى وجوب توزيعا على هيئات مستقل مضها عن بعض في كل الحكومات ذات الشكل النيابي وذلك لثلاث أعتبارات هامة.

الأول: لأن الحرية السياسية لا يمكن ضائها الاقيالحكومات المعتدلة ، وهي لا تتحقق الا في نظام لا يقوم على سو استمال السلطة ، ولقد أثبت التساويخ ان كل انسان يتمتع بسلطة يسي فعلا استمالها اذ يتادي في استمالها حتى يقوم من يوقفه عند حد ، أن الفضيلة نفسها في حاجة الى حدود ، وللوصول الى عدم سو استمال السلطة نجب ان يحكون النظام قائماً على اساس ان السلطة تحد السلطة آثار (٣).

Le pouvoire arrêtele pouvoir

وعلى هذا الوضع لا قيمة القوانين والقواعد الدستورية ان لم تكن السلطات المذكورة التي هي خصائص السيادة الشعبية في أيدي حفاظ مستقلين كل منهم يقظ على استمالها في الصالح المام لا الصالح الشخصي (۱۳) و الثاني: ان نصل السلطات بعضها عن بعض هو الوسيلة الوحيدة التي تكفل احترام القوانين و تطبيقها تطبيقاً صحيحاً (۱) أسمن ، جزء (۱) ص ۱۹۹۷ (۱) موتنسكير ، ووح الشرائع ، الكتاب الحادي صدر الفصل الرابع (۱) اسمن ، جزء (۱) ص ۱۹۹۸

وقد كتب مونتسكيو في ذلك ما نصه « اذا كانت السلطة التثريمية والسلطة التنفيذية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة انعدمت الحرية اذ يغشى ان يسن ذلك الشخص أو تلك الهيئة قوانين جاثرة لينفذها بطريق ظالم، كما تنعدم الحرية اذا لم تكن سلطة القضآ، منفصلة عن سلطة التشريع ، لان حرية أبنا الوطن وحياتهم تصبحان تحت رحتها ما دام القاضي هو المشرع ، واذا كانت السلطة القضائية متحدة مع السلطة التنفيذية فان القاضي يكون طاغياً » .

الثالث : هو ما اعتبره مونتسكيو ، ولوك من قبله ، من ان النظام الانكايزي في ذلك الوقت قائم على مبدأ فصل السلطات .

وفي الواقع. ان تقسيم السلطة بين هيئات مستقلة يوجد التوازن بينها ٬ ويؤهلها لرقابة احداها عــلى الاخرى . ان كل هيئة ستقف في وجه الاخرى دناعاً عن الحريات العامة ٬ وبدافع من المحافظة على سلطائها تعارض الاعتدآت الوجهة اليها .

ومن أجل ذلك أخذت بجداً فصل السلطات فصلا تأماً منذ عام ١٧٨٠ حساتير ماساهوست، وميريلاند، وينوهمبشير كا اخذ به دستور الولايات المتحدة نفسه الصادر عمام ١٧٨٠ ، فتكلم في فصوله الاولى الثلاث عن السلطة التنفيذية ثم عن السلطة التنفيذية ثم عن السلطة القضائية وجمل كلا من هذه السلطات الثلاث مستقلاً عن السلطتين الاخرين وقد ظهرت الروح التي أملت على المستور المذكور هذا الحل في المقالات الثلاث اشتركوا في وضعه في المقالات الشركوا في وضعه

وهم هاملتون؟ وچاي ؟ وماديسون Hamilton , Jay , Madison

با فيها «ان وضع جميع السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية في سده هيئة واحدة هو الاستبداد بعينه سواء اكانت هدنده الهيئة مكونة من فرد واحد او من أفراد قليلين او عديدين "وقد اخذ بهذا المبدأ ايضاً رجال الثورة الفرنسية سنة ١٧٧٦ فعباء في اعلان حقوق الأنسان بالاحتاد «ان كل جاعة سياسية لا تضمن حقوق الافراد ولا تضمن بين السلطات لاحستور لها "

ونص على مثل ذلك في اعلان الحقوق الذي تصدَّر دستور السنة الثالثة بالمادة ٢٣ .

كما نص دستور عام ١٨٤٨ بالماهة ١٩ على ان * فصل الساءات هو الشرط الاول لكل حكومة حرة »

وطبق دستور عام ۱۷۹۱ ودستور السنة الثالثة مبسدأ أصل السلطات الى أقصى حد.

وهذا المبدأ هو الاساس الذي تقوم عليه جميع الحكومات ذات النظام الرآمي.

يستخاص مما سبق ان جهرة العام (١٠) والعساتير الآخذة بالنظام البرلماني ترى وجوب فعمل الساطة القضائية عن السلطتين التشريعية

جمت هذه المقالات في كتاب ترجم الى اللغة القرنسية عام ١٩٠٢ بعنوان Le fédéraliste

⁽١) وعلى رأسهم اسمن ، وبارتلمي ، ودويز ، وبريلو ، وبوردو وسواهم

والتنفيذية لاتنا لو أخذنا بأن القضاء فرع من السلطة التنفيذية لأصبح القضاة وكلاً السلطة التنفيذية على حد تعبير أسمن ، ويجوز ان لا تتفيد برأيهم ، وهذا ما لم يسلم به احد من رجال الفقه (١)

ولا يخفى أن الدستور البناني اعتبر السلطة القضائية سلظة مستقلة وعليه تبعاً لبدأ فصل السلطات لا يمكن السلطة التشريعية:

 ١ - اصدار الاحكام ١٠ عدا الاحكام ذات الطابع السياسي التي نص عليها الدستور خاصة.

٢ - نقض الأحكام القصائية ولا تمديلها ولا انتقادها ، وعليها
 ان تحتوم قوة القضية المبرمة للاحكام ، ولا بجوز لها ان توصي بسير
 القضية بوجه مسن أثناء عرضها على القضاء .

واذا خالفت السلطة التشريعية هذا المبدأ فتقدم احد الاعضآ. باستجواب عن قضية مدينة صدر حكم فيها فان الحكومة تجيب عادة بعبارة خاصة أقرها العرف الدستوري وهي « القضآ. اصدر حكمه في الغضية » او « القضآ. واضع يده على القضية » تبعاً الظروف

ولا يجوزكما يقول الملامتان بارتلمي ودويز في آخر طبعة من كتابهما القيم في القانون الدستوري لأحد اعضا السلطة التشريعية ان يعيب حكما نهائياً ولو بطريقة غير مباشرة لان هذا يخلق اضطراباً عظيما في الحياة الاجتاعية ، كما انه لا يجوز ان يبدي رأيه مسبقاً في قضية لا

⁽١) اليمن جزء ١ ، ص ٥٣٨ وما يليها

ترال تحت يد القضآ. لان هذا يخلق اضطراباً في سير المدالة؛ (1) أو أن يطلب معاومات عن سير قضمة لا ترال قىد التحقيق.

وبالنهاية فان السلطة القضآئية كما يقرو العالمان المذكوران في محل آخر من كتابها (٢) يجب ان تكون مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية .

ويجدر قبل ان نختم هذا البحث ان نشير الى قول صدر عن عالم كثير هو « دوكي » فقد قال: اذا كان الدستور قـد أوجد سلطة قضائية مستقلة فالمسألة الجديرة بالبحث دون الدخول في مباحث عويصة هي معرفة ماذا كان من المصلحة ان يكون القضاء مستقلا?

ويقول: أن العالماء بجمون على الجواب بالايجاب. وعليه يجب علينا أن نترك القضاء يحكم بحسب ضميره في القضايا الممروضة عليه وأن نفتش عن الوسائل أأتى تؤمن له استقلاله .

وهل يتأمن استقلال القضآ و إلا اذا كان مستقراً في منعة من كل تأثير خادجي عليه من اية سلطة كانت؟ تراقب سير اعماله هيئة عليا منه كما فعلت الحكومات الديم وقراطية في العصر الحديث عيث كفلت استقلال القضآ و بلساتيرها وجعلت رقابة القضآ منوطة بمجلس القضآ و الاعلى الذي يرأسه في بعض الحكومات وئيس الجمهورية نفسه كما نص على ذلك دستوو فرانسة لعام ١٩٤٢

⁽۱) ص ۲۱۱ (۲) ص ۴۹۸

الفصل كخاميش

قواعد سير المرافق العأمة

١١٠ ــ دوام سير المرافق العامد :

لا يكني ان تقوم الدولة او الهيئات الحلية بانشا، المرافق العاصة المجتلفة بل يجب ان تحرص على استمرار عملها بدون انقطاع ، فالمرافق العامة يجب ان تمير بانتظام بصورة مطردة ، وهذا مبدأ من المبادى ، العامة لا يجتاج تقريره الى نص تشريعي ، وينشأ عن هذا المبدأ ان كل ما من شأنه ان يعطل سير المرافق العامة يجب منعه والوقوف في سبيله فصلحة البرق والبريد ، ومصلحة الشرطة والامن العام مثلاً يجب ان تكون مصلحة الدفاع الوطني يقظة ساهرة دوماً على أمن الدولة الحارجي من كل اعتدا، يقع على اداشيها ، ومتى قلنا بهذا المبدأ الهام تحتم عليناان نأخذ بنتائجه على الوجه الآتي :

١ _ تحريم الامتراب :

ان الاضراب اذا كان وسيلة مشروعة بالنسبة لعال ومستخدمي المشروعات الخياصة ، وجأنز في نطاق الأعمال الحرّة فانه بالنسبة الى المرافق العامة يعتبر امرا خطيراً يشل حركتها ولذلك اتجه قضاً بجلس شورى الدولة الغرنسي الى تحريمه مستندا الى قاعدة ان قبول الموظف

للوظيفة يتضمن خضوعا لجميع الواجبات المتعلقة بها وتناذله عن كل ما من شأنه ان يتعارض مع انتظام سير المرافق العامة ، وإذا التجا الموظفون الى الاضرأب فانهم فضلاعن مسؤليتهم عن الخطأ الشخصي الذي يصدر عنهم فانهم يعتبرون مسن جهة اخرى قسد خالفوا السقوانبن والأنظمة ، ونقضوا العقسد الذي يربطهم بالدولة وبذلسك تزول عنهم الضائات التي ُوجدت في الأصل لصالحهم ويجوز للدولة حفاظاً على سير المرفق العام أن تفصلهم في الحال .

ان هذا الميدأ الذي اقراء على شورى الدولة بقراد أصدره في ٨ آب سنة ١٩٠٩(١) قد استند فيه الى قاعدة وجوب دوام سمير المرافق العامة باستمرار دون ان يكون هنالك نص تشريعي خاص بقر هذا المبدأ والآن قد تضمنت مقدمة الدستور الفرنسي الصاحد عام ١٩٤٦نما علىحق الاضراب على ان يباشر فيحدود القوانين الى تنظمه فهل ال هذاالنص عِيز الاضراب بالنسبة الى موظفي المرافق العامة ام الله يقتصر على طائفة المال والاشخاص الذين يشتغلون بالمشروعات الخاصة ؟ يقول بغض العلما. أن النص الوارد في النستور الفرنسي لا قيمة قائونية له، وانما هو عبرد تقرير مبدأ من مبادى • الحريات العامة وعادض يعطى مناه٠

⁽۱) سیری ۱۹۰۹ ، ۲ ، ۱٤٥ ، وتعلیق هو ر یو ، بقضیة :

ومها اختلفت أوجه النظر في معنى النص الوارد في اللستور الفرنسي فان نص المستور لا يحول دون اصدار تشريعات خاصة تقيد من حتى الاضراب ، وتأييداً لذلك اصدر يجلس شورى الدولة الفرنسي قرارا عام ١٩٥٠ قال فيه: « ان من حتى الحكومة في حالة عدم وجود نص يُقيد حتى الموظفين بالاضراب ، ان تفرض القيود تقييدا لمذا الحق ، على ان يكون تصرف الدولة خاضها لرقابة القضاء » .

٢ _ استقالہُ الموتفیق :

ينتج من اتباع قاعدة دوام شير المرافق العامة بانتظام أن الموظف لا يجوز له أن يترك عمله قبــل موافقة الدولة ، فأذا اراد موظف أن يستقيل من وظيفته وجب عليه أولا أن يتقــدم بطلب خطي ، ولا يترتب على طلبه هذا أي مفمول قبل قبول السلطة المختصة للاستقالة لتضع علمه من يشغل وظيفته إبقاء لسير المرفق العام وانتظامه حتى لا سخو فترة بلا على .

ولذلك يقررون في القانون الاداري ان الاستقالة من الوظيفة لا مفعول قانوني لها إلا بعد قبولها من المراجع ذات الاختصاص وما دامت الاستقالة لم 'تقبل فالواجب على الموظف ان يستمر في عمله الى ان يتبلغ قبول الاستقالة وإلا عد" متمردا وجازت ملاحقته تأديبيا .

٣ _ نظرية الحوادث الطارئة :

من الملوم ان شخصا قد يلتزم عملا من الأعمال من الدولة ، وأثناء

قيامه بالعمل يطرأ ظرف لم يكن ملحوظا عند العقد يجمل تننيذه مرهقا بالنسبة اليه دون أن يكون مستحيلًا استحالة ثامة ، وقد عالج القشاء الاداري بفرانسة هذا الامر فقرو في أحكامه اولا أنه اذا قامت صعوبات لم تكن في الحسبان في وجه احد الملتزمين المتعاقدين مع احدى المصالح العمومية وقت التعاقد وغم الحيطة التي اتخذها الملتزم في دواسة المشروع ، فهذه الصعوبات أو الطواري والحادثة تسمح للملتزم بالرجوع على الادارة ، ومطالبتها بتحمل بعض أو كل النفقات الجديدة ، اما يزيادة الاسعاد المتفق عليها في الأصل، أو بمنح المقاول مبلغاً إجالياً على سبيل التعويض عما لحقه من الحسارة الفير منتظرة

ومن ثم على اثر اختلال التوازن الاقتصادي نتيجة ظروف الحرب العالمية الاولى أخرج القضآ الاداري الفرنسي نظرية قافونية حديشة ، هي نظرية الطروف الطارئة وطبقها على عقود الامتياز .

وقدة رَجلس شورى الدولة إستنادا الى هذه النظرية المبادي الآتية:

(١) ان عقد الامتياز مازم الشركة الى نهاية مدة الامتياز دغم تغيير الظروف وصدية تنفيذ المقد، وعلى الشركة الاستمراد في القيام بتمهداتها مها لزم الامر، فليس لها ان تتوقف عن اداء الحدمة الماسسة المكلفة بها إلا في حالة واحدة هي حالة الاستحالة المطلقة .

(٢) على الحكومة أو البلدية التي منحت الامتياذ ان تتلخسل لنجدة الشركة صاحبة الامتياز إما بالساح لها يزيادة التعريفة أو تعديل شروط المقد الأصلية تُعديلًا يتغلب على الظرف الاستثنائي الطادي٠٠ والقضآء ان يحكم لشركة الامتياز التي استمرت على القيام بالتزاماتها ونم ما أصابها من الحسارة يتعويض عادل .

(٣) يراعى في تقدير التمويض ان تتحمل الشركة صاحبة الامتياز
 جزءاً من الحسارة الناتجة من الظروف الطارئة لا الحسارة كلها.

وبذلك أصبحت نظرية الظروف الطارئة سارية على عقود الادارة وعقدالامتياز وجميع الصفقات التي تعدها الادارة مع الافراد والشركات ولا يخفى ان الذي دعا مجلس شورى الدولة الفرنسي لتقرير هذه النظرية هو تطبيق مبدأ وجوب استمراد عمل المرفق العام بانتظام كلان الدولة اذا وقفت بلاحركة لتعطل سير عمل المرافق التي تؤدي خدمات عامة للجمهود كتوزيع المياه والنور ع وتأمين وسائل النقل الدامة (ا)

⁽١) إن أول قرآر صادر عن عجلس شورى الدولة الفرنسي الذي اقرقيه ينظرية أخوادث الطاقة (الفترة ألفرة ينظرية أخوادث الطارقة في حالة الاستحالة النسبية لا الاستحالة المطلقة (الفترة) هو القرأ الذي صدر في قضية بلدية باريس ضد ميشون عام ١٩٠٥ (جموعة أحكام جلس شورى الدولة من ١٩٠٥) وأما تنظيم هذه النظرية وتطبيقها على عقود الامنياز نقسد أقرما مجلس شورى الدولة الفرنسي بقراره الشهير بقضية غاز مدينة بوردو (سيري ١٩٠١٧) ، ص ١٧) :

ولا يخفى ان نظرية الحوادث الطارئة هي مكملة لنظرية القوة القاهرة الا ان استحالة التنفيذ تتريء فعة المديون ابراء علماً :

١١١ _ المساواة امام المرافق العامدُ :

يفهم من المساواة امام المرافق العامة المبادى• الآتية :

 لا يجوز ان يحرم شخص ما من الانتفاع بالخدمات التي يؤديها المرفق العام اذا كانت الشروط القانونية متوفرة لديه .

فكل شخص استوفى الشروط التانونية للانتساب الى الجامسة اللبنانية يجوزله ان يلتحق بها ولا يحرم من ذلك إلا اذا وجد محظور قانوني .

 ٢ ــ بليع الأفراد الاستفادة من الحدمات التي يؤديها المرفق الهام اذا وجدوا في ظروف واحدة ٬ فالناس متساوون في الحقوق والواجبات إذا المرفق العام .

اما اذا اختلفت ظروف المكان أو اختلفت الحدمات أو أغراض المرفق العام فانه يجوز إجراء التفاوت الذين يستفيدون من المرفق العام فرسوم المدارس الحارجية تتفاوت بالنسبة للاقسام الداخلية .

وتمريعة الكهرباء تختلف بحسب ما اذا كان التياد الكهربائي يراد إستخدامه في دور السكن أو في المعانع .

١١٢ .. فَأَطِيدٌ ظَامَ المَرَاقَقُ الثَّامُ طَتَعَدِينَ *

منى هذا المبدأ ان للسلطات العامة تمديسل وتغيير النظم المقروة للرافق العامة في كل وقت طالما ان هذا التمديل تستدعيه الحاجة دون نظر الى حقوق الإفراد التي تتأثر من التمديل والتغيير فللسلطة العامة ان تطيـل مدة الدراسة في جامعـة من البامعات ويسري هذا التعديل على الطـلاب الحاليين والطلاب الجـدد دون ان يكون لهم حتى الاحتجاج بججة ان لهم حقاً مكتسباً في اتباع نظـام الدراسة القديم

وقس على ذلك دخول الموظف خدمة الحكومة على نظام معين ليس معناه انله حقاً مكتسباً في بقآ هذا النظام لحين إحالته الى التقاعد لان من حق السلطات العامة تعديل نظام الموظفين طبقاً للصلحة العامة ويظهر أن هذا المبدأ قد أقره القشآ، الاداري بفرانسة (1).

هل يجوز للادارة ان تقيد حقها بالتبديل والتنبير واذا فعلت ذلك فا قيمة هذا التقييد ? ان كل نص يجرم السلطة العامة من إتباع مبدأ التغيير والتبديل في نظام المرافق العامة لا يقيدها ولها رغم كل نص ان تجري التعديل قبل إنقضاء الآجل الذي قيدت السلطة نفسها به عمودي الدولة الفرذي في قرار أصدره بتاريخ ؟ شاط سنة ١٩٣٧ .

 ⁽١) مجلس شورى الدولة الفرنسي : قضية موالر، ١٣ تموز سنة١٩١٧ مجموعة أحكّام مجلس الشورى لعام ١٩٠٧، ص ٥١٥ ، ويجب الانتباءالى ان السلطة العامة الحاكان لها ان تبدل في نظام الموظفين الا انه لا يجوز لها ان تمس حقاً مكتسباً ناله الموظف فعلا في ظل النظام القديم

الامتياز ، لان هذه لا تخرج عن كونها مرافق عامة خاصة السلطة المامة على ان التمديل بجب ان لا يؤثر في الحقوق المالية التي تتوجب الفريق صاحب الامتياز ، فاذا كانت القديلات الجديدة من شأنها الاضرار بصاحب الامتياز كان له حق المطالبة بالتعويض ، فشركات الامتياز تتمهد في الحاضر والمستقبل بأدارة المرفق حسب مقتضيات المصلحه والدواة ان تدخل (١) التمديلات التي ترى ضرورة إدخالما تحقيقاً المسالح العام وهي تسري على المنتفين قبل التفيير كا يرى علما الادارة اليوم باعتبار ان المنتفع من المرافق العامة الحقيقية كالمنتفع من المرافق الصناعية والتجارية ذو وضع قافوني وليس متعاقدا التسري عليه آثار العقود (٧)

القرارات الادارية التنفيذية

١١٣ – تعريف القرارات الادارية التنبذيدُ :

القرارات الادارية التنفيذية في عرف القانون الاداري هي مظهر من مطاهر الأرادة المنفردة لموظف عام يصوغ بها قاعدة قانونية أو ينشى • أو يعدل أو يلنى مركزاً قانونياً لفرد معين .

(١) جبز : العقود الادارية ، ص ٧٤٠ _ ٧٥٠

(٧) هنداً هو رأي العلاميتن دوكي وجيز ويظهر ان هذا الرأي قدصاد الحيـــاة الادارية اليوم وان كان مجلس شورى الدولة الفرنسي لايز ال يعتبر اشترا كانسالنور والمياه والكهرباء عقوداً بمعنى الكلمة فلا تسري التعريفة الجلميدة على المشتركين الا بعد انتهاء مدة عقودهم والقرارات التنفيذية منوعة كثهرة ، وهي ثارة تكون عامة وأخرى فردية .

قالقرار العام أو التنظيمي : هو القرار الذي تسري أحكامه على عدد غير عدود من الإشخاص أو الحالات Situations

والقرار الفردي : هو الذي تشمل احكامه فرداً ممينا او مركزاً (حالة) ممينا .

١١٤ _ شروط صعة الغرارات الادارية:

ان شروط صحــة القرارات الادارية هي الشروط نفسها لصحة الأعمال الادارية •

فالقراد يجب ان يصدر عن موظف ذي صلاحية باصداره عمين ان يكون الموظف شاغلًا وظيفة عامة في مرفق عام والقرار صدر عنه في حدود وظيفته .

ان هذه الشروط هي التي اشترطها عبلس شورى الدولة النرنسي بقراد أصدره بتاديخ ٩ كاتون الثاني سنة ١٩٣١ ^(١)

ولا يختى ان القرار يجب ان يصدر وذاقاً للانظمة والقوانين وان يكون خطياً وموقعاً عليه ومؤرخاً ، وان يتقيد واضمة بالناية التي توخاها المشترع حين منجه سلطة إصداره وإلا كان مهيباً ، ويمكن الطمن به لملة إساءة إستمال السلطة Détournemens de pourreir

⁽۱)سيري ۱۹۳۱ ، ۲ ، ۱۱

وهنالك مبدأ عام يقول بأن القرادات لا يجوز ان يكون لهـــا أثر رجى إلا بلوادة المشرع(١)

وأما القرارات الفردية فيجب ان تتوفر فيها عدا ذلك الشروط الآتية :

١ - يجب ان تكون مسندة إلى قانون أو نظام يستند الى قانون ،
 وان تكون متلائة مع نصوص القانون منماً لتعكم الادارة بالافراد ،
 لان المشترع أداد ان يجعل الادارة خاضمة بتصرفاتها القانون (٢)

 ٢ -- اذا صدر القرار ولم يكن مستندا الى نس في القانون اعتبر غير قانوني ، وجاز لصاحب العلاقة طلب إبطاله أمام بجلس شورى الدولة

١١٥ _ تفيذ الفرارات الادارية:

للادارة طريقتان في تنفيذ القرارات الادارية :

(١) طريق القضآ، وذلك بعرض المثالفات التي يرتكبها الافراد على القضآ،

 (٢) التنفيذ المباشر بأنتباط الادارة بتنفيذ إرادتها دون انتظار كلمة القضاء في النزاع القائم بينها وبين الافراد .

فحق التنفيذ المباشر لا يجوز للادارة ان تلجأ اليه إلا إذا كانت

(۱) شوری الدولة الفرنسي في ۲۰ حزيران سنة ۱۹۶۸ ، ذاكمور ۱۹۶۸ يو ۱۹۶۸ و ۱۹۸۸ و ۱۸۸۸ و ۱۸۸ و ۱۸۸۸ و ۱۸۸ و ۱۸۸ و ۱۸۸ و ۱۸۸۸ و ۱۸۸ و ۱۸۸ و ۱۸۸۸ و ۱۸۸ و ۱۸۸ و ۱۸۸ و ۱۸۸ و ۱۸۸ و ۱۸۸۸

(٣) ١ ٢٩ ومقال هوريو ، وشورى الدولة ب٧٧ آذارسنة ١٩٣٦ ، داللوز ١٩٣٨ ٢٣، ٣٢٠

هنالك نصوص قانونية تخولها إستمال هذا الحق أو في حالة الضرورة المعة ، فاذا فرض ان المشرع أوجب على الادارة أن تلجأ الى القضاء فلا يجوز لها ان تتخذ وسيلة التنفيذ المباشر وإلا كان عملها باطلا ، ومن ثم لا يجوز للشخص الاداري ان يلجأ الى طريق التنفيذ المباشر المحصول على تمويض يدعيه لنفسه بنآ، على خطأ أو تقصير وقع من الفير وتسبب عنه ضور له .

ومن المعلوم ان الالتجاء الى التُنفيذ المباشر لا يقسم إلا اذاكان هنالك إمتناع أو عنائفة من الفرد في تنفيد القرار الاداري ذالسرطي لا يحق له ان يمنسم تظاهرة أو اجتاعاً بالقوة إلا اذا رفض الأفراد التفرق طوعاً.

والحق ان الادارة لا يجوز لها أن تتوم بالتنفيذ المباشر إلا بالاستناد الى نص في القانون وضمن حدود ما نس عليه القانون وكانت القوانين لم تنص على جزا. يطبق على الخالف.

بمد هذه المقدمة الوجيزة وجب اتساع القواعد الآتية في تنفيذ القرارات الادارية .

١ ــ عـــلى الأفراد ان يحتثاوا لأحكام القرانسين والقرارات والتمليات الصادرة ، وعلى القرد الذي يعتبر ان القرار قد صدر في غير مصلحته وفيه مخالفة المقانون ان يلتجأ الى القضا ، بطلب إبطاله أو تمديله وان يستحصل على قرار خاص من عبلس شورى الدولة بوقف تنفيذه إذ عليه أولا الخضوع القرار دون مقاومته .

٧ ـــ السلطة الادارية الحق في تعديل وتغيير النظم المقرة للرافق العامة في كل وقت اذا كان هذا التعديل تستوجيه الحلجة دون نظر أو تقيد بحقوق الافراد التي تتأثر من هــذا التعديل والتغيير وهي ليست بجبرة على انتظار كلمة التضاء اذا قام ثراع بينها وبينهم .

غير ان هذا لا يسني الالسلطة الادادية حلطاناً مطلقاً تتحكم بمتعضاه على الافراد لأن للفرد وسائل توقف السلطة الادادية عند حدها ومن هذه الوسائل حق النظلم للرؤساء وحتى الالتجاً القضاء للمحمول عسلى التعويض عن الضرو الذي أصابهم من جراً وتعرف السلطة الادادية (1)

١١٦ _ مغول القرارات الاداريدُ :

اذا وفرت الشروط القانونية بالقرار أو النظام الاداري وكان صحيحاً من الوجهة القانونية فهمو لا يسري على الأفسراد حالاً بخلاف المرافق العامة والأشخاص الأدلويه (^{٢)} أما الأفرادفيجب إتباع الأجراآت التي عينها القانونلاطلاعهم على القانون أو النظام العادد

⁽١) راجع Chinot ، حتى الاشخاص الادارية بالتنفيد المباشر ، مام ١٩٤٥ ، رس .

اذا كان للادارة ميزة خاصة بالتنفيذ المباشر، وبحق التعديل والتغيير قبل انتظار كلمة القضاء الآان تصرف الأدارة بجب ان يكون مسنداً الى نص قانوفي إو الى اتفاق بينها وبين الفرد أو الى قاعدة عامة كحق الادارة مثلاً بتعديل الأنظمة الادارية وغير ذلك .

⁽۲) مجلس شورى الدولة الفرنسي ، ١٦ نيسانسنة ١٩٤٨ سيري ١٩٤٨٠

وهذه الاجراآت تختلف باختلاف التراد ، فاذا كان عاماً تنظيمياً لا بد من نشره في الجريدة الرسمية أو في نشرة القوانين الحكومية ، أو ان يبلغ لجيم ذوي العلاقة (1)

وإماً القرادات القردية فلا بد من تبلينها للافراد لكل فرد شخصيا^(٢) ولا يقيب عن البال أن القرار الاداري يمكن أواضعه أن يلفيه إلفساء ناما أو معدله حزئناً .

ومن ثم فان إلنا الرارات التنظيمية هو جائز دوماً أما الترارات الفددية فلا يكن إلناؤها أو تمديلها اذا أشرك بحق مكتسب الا بنص خاص والأجتهاد يميل الى منح تعويض الفرد الذي تفرر بسبب إلنا النظام الذائم أو إحداث نظام جديد عدل النظام السابق .

وهنالك فرق بين إلنا القرار وبين الرجوع عنه ؟ فالألفا يتم في المستقبلوالاكر القانونية التي تحقتت قبل الألفا تبقى ممترفا بقانونيتها أما الرجوع فمناه ان السلطسة ترغب محو آثار القرار في المستقبل وفي الماضي ويطلق عادة على الرجوع عن القرار لفظه * للاسترداد *

⁽١) شورى الدولة الفرنسي ٣٠ ايار سنة ١٩٤٧ ، داللوز ١٩٤٨ ، سيريخ ١٩٤٧ ع.٤٤.

⁽۲) شورى الدولة الفرنسي ۱۸ تموز سنة ۱۹۱۳ ، سيري ۱۸۱۶ ، ۱۹ومقال هوريو ، ۲۱ تشرين الاول سنة ۱۹۳۲ ، دالدوز الاسبوعي ۱۹۳۲ ، ۹۱۱ ، ۹۱۰ مايس مايس ۱۹۳۰ سيري ۱۹۳۰ ، ۲۰۰۳ ، تمييز جزائي فرنسي ۲۳ ت ۳ سنة ۱۹۳۵ سيري ۱۹۳۳ ، ۱ ، ۱۲۰ ، تمييز جزائي فرنسي ، اول کانون الاول سنة ۱۹۶۵، دالوز ۱۹۲۶ ، ۱۲۳

ومن البديهي أن القرار الفردي أذا كان في الاصل غير قانوني بجوز استرداده إلا أذا حقى مصلحة لفرد وأن بجلس شورى الدولة يعتبر في هذه أنالة أن الاسترداد غير ممكن إلا ضمن المدة التي بجوز فيها الطمن بالقرار لعلة تجاوز حدود السلطة ، فأذا مضت هذه المهلة استحال جواز استرداد القرار الفردي أو الرجوع عنه (١) بخسلاف القرارات المامة التنظيمية فأن السلطة في كل آن أن تمدل عنها على أن تحفظ حقوق الافراد أذا أصابهم ضرر من العدول والا وجب عليها التعويض وقعد أجاز بجلس شورى الدولة الفرني الرجوع عن القرادات

وقـــد اجاز عبلس شورى الدولة الفرنسي الرجوع عن القرادات الفردية في خلال خمس سنوات بالنسبة للموظفين الذين تناولوا مرتباتهم بلاحق ولم يتقيد بمدة الطمن التي أجازها القانون في حالة تجاوز حدود السلطة (٧)

⁽۱) عجلس شوری الدولة الفرنسي ۴ ت۲ سنة ۱۹۲۷ سیري ۱۹۷۰ ۳ و ۹ و ۲۵ ت۲ سنة ۱۹۲۷ ، مجموعة شوری الدوله ۱۹۲۷ ، ص ۱۸۷۰ ، ۱۹ ت۲ سنة ۱۹۷۲ ، طالوز ۱۹۷۸ ، ۳ ، ۳۳ ، و ۱۹ شیاط سنة ۱۹۳۲ ، ۱۹۲۳ و ۱۲ حزیران سنة ۱۹۳۲ ، طالوز ۱۹۳۳ ، ۳ ، ۳ ، ۳ ، و ۳ تشرین الاول سنسة ۱۹۴۲ سیري ۱۹۴۲ ، ۲۲ .

⁽²⁾ شوری الدولة ، 11 آذار سنة 1927 ، داللوز 1948 ، 18 وكتاب استردادالقر اوات الاداريةالذي صدر فيهاريس عام 1923 : Tves Andri.

ويما تَجِب الاشارة اليه ان استرداد القرار(الرجوع عنه) عجب ان يبنى على أسباب قافرنية ^(١)

ونختم هذا البحث بيان انالقرار الاداري يمكن ابطاله أو تعديله من قبل المراجع الادارية العليا التي لها حق الرقابة الادارية كما يمكن ابطاله أو تعديله من قبل مجلس شورى الدولة اذاتقدمت اليه مراجعة قافونية مستندة عملي تجاوز حدود السلطة .

وقد يقع ان يصدر قرار أو مرسوم ثم يعقبه تعديل بطريق اصلاح الحطأ المادي . ان هذه الحالة اسف لها العلماء وقالوا انها استعملت قديمًا ولكن الاجتهاد حدّ من استعمالها ولم يجزها الا اذا كان هنالك خطاً مادي واقعي الها اذا كان القصد من الاصلاح تعديل المرسوم او القرار فأن مثل هذا التعديل غير جائز ولا مفعول له كما اقرّت ذلك محكمة

التمييز الفرنسية (٢)

(۱) شورى الدولة القرنسي ۲۷ آذار سنة ۱۹۳۷ ، داللوز ۱۹۳۳ ، ۳ ، ۴۸. • 2۷ سنة ۱۹۶۴ ، الاسبوع القضائي ۱۹۶۴ ، عسند ۹ ، وراجع الاجتهادات التي أشار اليها Gervain يجعلة القانون السسام لسنة ۱۹۶۸ مس ۲۸۶ ، والاستاذ Lefas في مجلة شورى الدولة لعام ۱۹۶۹ ، مس ۷۲.

(۲) عكمة التمييز الفرنسية : ۱۸ ك اسنة ۱۹۳۳، طالوز ۱۹۳۴، ۱، ۱۲: و10 تشريز الثانيسنة ۱۹۳۷، طالوز الاسبوعي ۱۹۳۸، ۱۹۳۸، سبري ۱۹۳۸، ۱، ۵ ۳۰۸، شوری الدولة ۲۹ حزیران سنة ۱۹۳۳، طالوز الاسبوعي ۱۹۳۳، ۴۸۵، و۲۸ ك اسنة ۱۹۳۰ المجموعة ۲۶۵، ۱۹۳۰، و۲۱ ك اسنة ۱۹۳۰ المجموعة ۲۲۵، وول شباط سنة ۱۹۶۷، طالوز ۱۹۶۹، ۱۹۹۱، تمييز ۵ شباط سنة ۱۹۶۷، طالوز ۱۹۶۷، ۱۹۷۱، تمييز ۵ شباط سنة ۱۹۷۷.

وانظر : Laferrière ، إيطال نصوص القوانين المنشورة بالجريدة الرحمية ، مجلة القانون العام 1919 ص 197 و 18

١١٧ _ القرارات الاداريد التقيزيد :

القرارات التنفيذية الادارية في ُعرف القانون الاداري هي مظهر من مظاهر الارادة المنفردة لشخص اداري عام يصوغ بها قاعدة قانونية او ينشىء او يعذل او يلثي مركزاً قانونياً لفرد من الافراد

والقرار العام او التنظيمي ، هو القرار الذي تسري أحكامه على عدد غير معين من الافراد أو على حالات Sitnationa غير معينة .

والقراد الفردي، هو القراد الذي يختص بفرد منين أو بحالة معيشة 11/ _ شروط مصة الفرارات الادارية :

ان شروط صحة القرارات الادارية هي الشروط نفسها لصحة عمل من الاعيال الادارية .

فالقراد يجب ان يكون صادرا عن موظف ذي صلاحية ، وبعبارة اخرى يجب ان يكون الموظف شاغلًا وظيفة عامة في مصلحة عامة وله صلاحة أصداره(1) .

والقراد يجبان يصدر وفاقاً الشروط المقردة بالقوانين والأنطسة وهذه الشروط تختلف باختلاف توع القرادات. ويضاف الى ما تقدم (۱) عبلس شوري الدولة الفرنسي ، ٩ كلاسة ١٩٣١ سيري ١٩٣١ ان القرار يجب بصورة عامة ان يكون موقماً ومؤرخاً وخطياً. وعلى مصدر القرار أن يتقيد بناية المشترع الذي منحه سلطة وضعه. وإذا صدر القرار تخالفا لهدذا الرأي فانه يكون معيبا بعيب سوم استمال السلطة Décournement de pouvoir

وهنالك قاعدة عامة يجبالانتباه لها وهي انة رارات لا يجوز ان يكون لها أثر رجمي الا بارادة المشترع (١)

اما القرارات الفردية فيضاف اليها الشروط الآتية :

۱ - يجب ان تكون مسندة الى قرار عام ٬ إما قانون أو قرار أداري مسند الى قانون وان يكون متلافًا معه منعاً لتحكم الادارة ولجلها خاضة الى نصوص القانون (۲)

٢ – اذا لم تتبع الشروط المتقدمة يكون القرار غير قانوني ويمكن
 طلب ابطأله أمام بجلس شورى الدولة •

١١٩ - تغيز الغرارات الاداريدُ :

(۱) مجلس شوری الدولة الفرنسي ، ۲۵ حزیران سنة ۱۹۶۸ ، داللوز ۱۹۶۸ موص ۱۹۶۸ موص ۱۹۶۹ می ۱۹۶۹ می ۱۹۶۹ می ۱۹۶۹ می ۱۹۶۹ می ۱۹۶۹ می کشتر نامی المید المیلانی المید
فان الادارة تستطيع ان تنفذ قرادها مباشرة دون ان تضطر لانتظار كلة القضآء اذا طين به •

ولا يجب ان يُفهم من كلامنا ان السلطة الادارية حقاً مطلقا وسلطانا على الأفراد فالقانون خول هؤلا، وسائل تحد من تصرفات السلطة الادارية الكيفية ومن هذه الوسائل حق التظلم للرؤسا، وحق المراجعة القضائية بطلب التمويض عن الاضراد التي لحقتهم من أعمال الادارة غير الحقة والتي لا تنطبق على القانون (١)

هذا : وان الادارة يمكنها ان تلجأ الى القضآء لتقرير حقوقها على الأفراد دون أن تستعمل حق التنفيذ المباشر٬ ويعود الأمر لاختيارها حسب ما تراه من الظروف التي تتفق مع الصالح العام

ولا بــد من القول بأن أول واجب على الأفراد هــو الخضوع للأوامر الادارية ، واذا رأوا ان القرار قد صدر في غير حدود القانون وقــد ألحق بهم الأذى والضرر فان المشترع فتــح لمم باب المراجعة القضائية الطمن به على إن المراجعة القضائية هذه لا تخول الفرد المانعة في تنفيذ القرار بل عليه ان يخضع له وان يتابع الطرق القانونية بالنائه أو بطلب وقف تنفيذه موقتــاً الى أن يصدر المرجع الاداري قراده النهائي بشأنه ، فالقاعــدة في القانون الاداري هي واجب الخضوع

⁽¹⁾ Chinot ، حق التنفيذ المباشر ، باريس ١٩٤٥ :

للثرار الاداري أولا ثم متابعة الطرق القانونية بطلب تعديله أو إلغائه أو وقف تنفيذه موقتا حتى صدور القرار النهائي .

١٢٠ _ سريان الغرارات الادارية :

اذا صدر القرار في حسدود القانون وقسد توفرت فيه الشروط القانونية كان صحيما من الوجهة القانونية إلا انه لا يعتبر ساريا فور صدوره عسلى الافراد فهو يسري أولا ومباشرة عسلى الادارة التي أصدوته (١)

أما الأفراد فلا بد من اتخاذ الوسائل التي تطلعهم عليه .

فاذا كان القرار عاما تنظيميا يبب ان ينشر في الجريدة الرسمية أو في النشرات المدة لنشر القوانين الحكومية أو ان يبلغ شخصيا الى جميع ذوي العلاقة (٢)

وأما القرارات الفردية فلا بد من ابلاغها شخصيا الى الأفراد

 ⁽١) وعلى الاشخاص الادارين العامين ، عبلس شورى الدولة الفرنسي ١٦ نيسان سنة ١٩٤٨ ، سبري ١٩٤٨ ، ٣ ، ٥٤

 ⁽۲) مجلس شوری الدولة الفرنسي ۳۰ مايس سنة ۱۹۶۷ ، داللوز ۱۹۶۸ ، سيري ۱۹٤۷ ، ۳ ، ۶۶ .

⁽۳) شورى الدوله القرنسي ۱۸ تموز سنة ۱۹۱۳ ، سيري ۱۹۱٤ ، ۲ ، ۱ ومقال هوريو ، وشورى الدولة ۲۱ تشرين الاول سنة ۱۹۳۷ ، حاللوز الاسيوعي ۱۹۳۷ ، ۵۶۱ ، و۲۶ مايس سنة ۱۹۳۰ ، سيري ۱۹۳۵ ، ۲۰۳۳ ، تمييز فرنسي جزائي ۲۲ ت۲ شنة ۱۹۳۰ سيري ۱۹۳۱ ، ۲ ، ۱۳۰ ، وتمييز جزائي فرنسي ، اول كانون الاول سنة ۱۹۴۵ ، حاللوز ۱۹۵۵ ، ۱۳۳ ، وتمييز جزائي فرنسي ،

ثم ان القرادات الادارية ترول بالنائها من قبل واضحا ويكون. الالناء ناما أو حزئـا

ويجوز إلنا القرارات التنظيمية في كل وقت اقتضت المصلحة ذلك ' أما القرارات الفردية فيجب في إلنائها أو تعديلها ان يكون الإلناء أو التعديل مسندا الى نص خاص في ذلك ' ويميل الاجتهاد الى منح تعويض الفرد الذي أصابه ضرر من جرا والنا نظام قديم واحلال نظام جديد .

ولا يجوز إنها. هــذا البحث قبــل الاشارة الى ان القرارات الادارية يجوز استردادها والرجوع عنها

والفرق بين الالنا، والاسترداد ان الالنا، يكون أثره بالمستقبل، فالآثار القانونية التي تحققت قبلًا تبقى قائمة ، وأما الاسترداد فمناه عوكل أثر القرار في المستقبل وفي الماضي أيضاً ، ويحصل أيضاً في بعض الحلات ان يكون للاسترداد مفعول في المستقبل فقط

ويقر العلم والاجتهاد ان استرداد القرادات التنظيمية جائز في كل وقت وانمــا اذا تسبب ضرر للافراد من جراً الرجوع عن القرار أو استرداده فان لمم المطالبة بالتعويش

ومن البداهة جواز الرجوع عن القرارات الادارية الفردية اذا كانت عالمة القانون إلا اذا تولد منها حق الفرد ؟ فان الادارة لا يجوز لها المدول عنها إلا بالفترة التي يصح العلمن فيها بالقرار الملة تجاوز حدود السلطة · فاذا مضت هذه المدة استعال السدول عن القرارات الفردية واست دادها (۱)

ويحسن ايراد ان يجلس شورى الدولة الغرنسي قد أجاز للادارة ان تعدل عن قراداتها في يرهة خمس سنوات في الحالة التي يتناول الموظفون فيها مرتباتهم بلا حتى (شورى الدولة الغرنسي ١٩٠٠ آذار سنة ١٩٧٧ ؟ داللوز ١٩٧٨ ، ٣٠ ٩٣) (٢) وقد تقدمت الإشارة الميذلك ،

ونما تجب ابانته ان استرداد القرار الاداري والرجوع عنه يجب ان بكون ممللًا وان لا يكون قد أضر بحق مكتَسب نهائي

وهنالك حالة أخيرة نوردها هنا هي ابطال القراد أو تعديله من قبل السلطة العليا التي لما حق الوصاية الادارية ، يضاف اليها ابطال القراد أو تعديله بعد مراجعة قضائية لمجلس الشورى لعلة تجاوز حدود السلطة (راجع : Gervais ، عبلة القانون العام ، لعام ١٩٤٨ ، ص ٤٨٤٠ . ومقال عدال ١٩٤٨ ، ص ١٩٤٠) .

⁽۱) علم شروي الدولة القرنسي ، ۳ ، تشرين الثاني سنة ۱۹۲۷ ، سيرى الدولة القرنسي ، ۳ ، تشرين الثاني سنة ۱۹۲۷ ، عبيرى الدولة الما ۱۹۲۷ ، عبوعة شورى الدولة لعام ۱۹۲۷ می ۸۷۷ ، و ۱۹ شیاط سنة ۱۹۲۷ ، دالوز ۱۹۲۸ ، ۳۳ ، ۱۹۳۰ ، دو ۱ شیاط سنة ۱۹۳۳ ، دالوز ۱۹۳۱ ، ۳ ، ۳۰ ، ۳۰ ، ۲۰ ، ۱۹در ن سنة ۱۹۳۱ ، دالوز ۱۹۲۱ ، ۳ ، ۳۰ ، ۳۰ .

⁽٢) راجع كتاب Ives André استردادالقرارات الادارية ، باريس ١٩٤٣

ما القول في التمديل الذي يقع لقرار أو مرسوم بطريقة اصلاح الحفأ المادي 9

ان هذه الحالة أسف لها العلما وقالوا انها كانت تستمل قديماً وقد محد الاجتهاد اليوم من استمالها فلم يقر الاصلاح الا اذا كان بالفسل هنالك خطأ مادي أما اذا اريد به تعديل القراد أو المرسوم بواسطة اصلاح الحياأ المادي فان اجتهاد بجلس شورى الدولة الفرنسية وعكمة التمييز الفرنسية يرميان الى عدم اعطاء أي مفعول له (١) وقد صاد إيضاح هذا الأمر فياسبق

⁽١) عكمة التميز الفرنسية ١٨ كسانون الاول سنة ١٩٣٣ ، داللوز ١٩٣٤ ، ١٩ و ١٥ تشرين التاني سنة ١٩٣٧ ، داللسوز الاسبسومي ١٩٣٨ ، ١٨ شيري ١٩٣٨ ، ١٩ شيري ١٩٣٨ ، ١٩٣٠ ، داللوز الفرنسي ٢٩ حزيران ١٩٣٤ ، داللوز الاسبوعي ١٩٣٤ ، ١٩٤٥ ، داللوز ١٩٤٥ ، الإسبوعي ١٩٤٣ ، ١٩٤٥ ، واول شباط سنة ١٩٤٩ داللوز ١٩٤٩ ، والول شباط سنة ١٩٤٩ ، داللوز ١٩٤٩ ، ١٩٤٥ .

وراجم: مقالاً" يتوقيع En Ferrière يمجلة القانون العام ١٩٤٩ ، ص ١٣٩و ١٤٠ بعنوان الطال القوانين المنشورة بالجريدة الرسمية .

الفصلالسادس

P

المركزية واللامركزية الادارية

LA CENTRALISATION ET LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE

١٢١ _ المركزية واللومركزية :

اللامركزية والمركزية أسلوبان مختلفان لأدارة مرافق الدولة . فترمي المركزية الى احتكار الوظيقة الادارية في الدولة أما اللامركزية فتهدف الى تقسيم السلطة بين الحكومة المركزية

أما اللامركزية فتهدف الى تقسيم السلطة بين الحكومة المركزية وبين الاشخاص الادارية الاخرى في الدولة .

فالنظام الاداري المركزي يمنى بتركيز الوظيفة التنفيذية في يد الحكومة المركزية •

والنظام الاداري اللامركزي بالمكس يوزع وظائف الدولة الادارية بسين الحكومة المركزية وبسين الاشخاص الادارية الاخرى كما قلنا .

ومن هذا القول يتبين ان المركزية تقفي بحصر الوظيفة الادارية بيد السلطة المركزية ، واللامركزية ترمي الى قوزيع الوظيفة الاداوية بين السلطة التنفيذية والهيآت الاخرى سوآ. أكانت منتخبة محلية كالمليات أو مؤسسات عامة .

ونقصد بللركزية واللامركزية في القانون الاداري الاداوية لا السياسية؛ فالمركزية السياسية تتعلق بأمور السيادة من تشريع وقضاً والمركزية الادارية أو اللامركزية الادارية لا تتعلى وظيفة الحولة الادارية ولا علاقة لما الستة بسسادة المولة .

وان الدولالماصرة تأخذ بأحد الاساويين المركزي أو اللامركزي تبماً لحاجاتها ومصلحة المواطئين لديها .

وهناك بمض الدول تأخذ بأسلوب وسط يوفق بين نظام المركزية واللامركزية ٬ ولبنان حتى الآن اتبع المذهب الوسط .

وما يجب الانتساء اليه ان موضوع المركزية واللامركزية السياسيتين يدخل في دراسة القانون الدستوري ولذلك تقتصر مباحث القانون الادادي على تبيان نظام المركزية واللامركزية الاداديين لأن هذين النظامين يؤمنان وظيفة الدولة الادادية من حيث تنفيذ القانون وكل تنظيم اداري لدولة من الدول ينحصر في هذين النظامين دون سواها (1)

١٢٢ ... انتعليل المانوني فلامركزيد الاماريد:

ان التمييز بين المركزية واللامركزية الاداديةليس بالأمر السهل واذا أودنا ان نمز فاللامركزية الادارية تعريفاً صحيحاً قلنا بأنها جاعة علية تضمها جاعة أوسع منها تدير شؤونها الحاصة بنفسها لكنها تبقى

R. Maspétial et Laroque ; la tutelle administrative (1)
Homont : la décentralisation des services publies , Thèse , Bordesu , 1948 . Eiseman : centralisation et décentralisation , 1947

في نعاق الدولة ، وبذلك تكون فكرة الاستقلال الحلي مبنية على اللامر كزية.

وهنا يصح التساؤل : كيف يمكننا ان نعرف ان إدارة عليسة تدير شؤونها بنفسها ?

يجب توفر العناصر الآتية المقول بأن المجموعة المحلية تسير عـــلى نظام اللامركزية ولها استقلال إداري :

١ ... أن يكون للادارة الحلية شؤون خاصة.

٧ - انتدير الجاعة الحلية هذه الشؤون بننسها بواسطة هيآتها الحلية

ان لا تكون الهيآت خاضمة لمراقبة الادارة المركزية
 خضوعاً تاماً شاملًا على نطاق ضيق .

فاللامر كزية طريقة من طرق الادارة تتضمن تؤذيع الوظيفـة الادادية بين الحكومة وبين الميئات المنتخبة أو المؤسسات الثامـة تحت إشراف المولة ولذلك لا بد من معرفة الشؤون الحلية ٬ والميئات الحلية ٬ ودقابة السلطة المركزية .

١٢٢ _ انتفادا المليدُ:

يلاحظ دوماً في الجاعات المحليه ان هنالك علاقه وثبقه بين المرافق العامه المحلية وبين سكان المنطقه فهنالك حاجات محلية المواطنين تختلف عن الحاجات العامة لكل المواطنين الذين يقيمون في أنحاء الدولة الاخرى فترى مشلا نجانب الحاجة العامة المشتركة التي ثم أرجاء البلاد

كالمواصلات البريديه نرى ان هنالك حاجات خاصة علية تقتصر على
سكان المنطقة دون سواهم كتوزيع مياه الشفة عـلى الدور ، وأثارة
المنطقـة بالكهربان وهي حاجات تقتصر منفعها عـلى سكان الاقليم،
توجب ايجاد أشخاص معنوية اخرى بجانب الحكومة المركزية تساهم في
نصيبها في سد الحاجات المحلية عن طريق نظام اللامركزية اذا وجد له
سند من القائون .

ويكون « للامركزية » سند من القانون ، اذا نص على أحداث أشخاص معنوية علية ، بمسيزة عن الحكومة المركزية لسد الحاجات المحلية وبعبارة عامة اذا عالج بنصوصه الحاجات المحلية باعتبارها قضايا خاصة تقوم على إدارتها مرافق عامة متميزة عن المرافق الوطنية ، يطلق عليها عادة اسم « المرافق العامة المحلية » .

قالدولة هي أهم الأشخاص المنوية العامة وهي التي تختسع الشخصية المعنوية للوحدات الادارية أما الاشخاص الادارية الاخرى في التي تشمل شخصيتها أحد أقسام الدولة الادارية وتسمى عادة الوحدات الادارية أو الأشخاص الادارية الاقليمية وتدخل فيها المرافق العامة الحلية التي تتمتع بشخصية معنوية خاصة بعا ولا يخفى ان « الجاعة اللامر كزية » لما شخصية معنوية تظهر بالقلكه من ثروة خاصة ووضعه من موظئين وتحتويه من مالية خاصة وميزانية علية وهي بذلك أهل للحقوق والالتزام والماول أمام القضاه

. ١٧٤ _ السلات المليدُ :

قلنا أن اللامر كزية تتضمن قرّيع الصلاحية الأدارية بين السلطة المركزية والهيئات الحلية بما فيها المؤسسات العامة.

ونقول الآن ان السلطة الحلية تئسل المنطقة ولا تئسل السلطة المركزية في المنطقة ويقوم على إدارة الجاعات الحلية هيئاتها الحلية المنتخبة من سكاتها . فانتخاب الهيئات الحلية دكن الاستقلال اللامر كزي وهو يبدو بانتخاب إعضاء بجالس الحافظة (الاقليم) وتسمى هذه الطريقة « لامر كزية الأقليم » وبانتخاب الحالس البلدية وتسمى هذه « باللامر كزية البلدية » وقد يكون الانتخاب وسيلة لاختياد أعضاً هيئة يتحدد اختصاصها تحديدا مرفقياً لا إقليمياً وتسمى أعضاً هيئة يتحدد اختصاصها تحديدا مرفقياً لا إقليمياً وتسمى اللامر كزية هنا بلامر كزية المصلحة أو المرفق أو المؤسسة الغامة ،

ولا يغيب عن البال انه يتوجب في السلطة الحلية اللامر كزية ان يلحق بها رجال يعملون في إدارتها وهؤلاء الرجال يغتارون من الوسط الحلى بطريقة الانتخاب من سكان المنطقة .

فاللامركزية الادارية لا تتحقق إلا بقيام سكان المنطقة بعماية الانتخاب كما يفهمها أتباع الديرقراطية الحديثة .

فالادارة تمتبر لامركزية اذا انتخبت الهيئات الحلية إنتخاب كمجالس الهافظة وبجالس البلدية ورؤسائها وتكون الادارة مركزية اذا عبنت الهيئات من قبل السلطة المركزية كالموظنين التابعين. مباشرة الساملة المركزية الحارجة عن الجاعة المحلية .

فالنظام الانتخابي يسمح للمنطقة الحلية ان تدير شؤونها بنفسها واسطة هيئاتها المنتخبة وهو نظام الديوقراطية في التضايا الحلية.

وعليه يمكننا الآن القول ان اللامركزية تعضمن وزيسع الاختصاص بينالسلطة المركزية والهيئات المنتخبة المحلية أو المؤسسات العامة المحلية .

١٢٥ _ رقابة البلطة المركزية :

تخضع السلطات الحلية الى رقابة السلطة التنفيذية المركزيه ويطلق عسلى هذه الرقابة اسم الوصاية La totelle administrative وتختلف طريقة الوصاية من بلد الى آخر .

فغي لبنان وفرانسة تشمل الرقابة المركزية الأمور الآتية :

١ _ رقابة على الهيئات الحلية المنتخبة فالسلطة المركزية لها حق تعيين بعض أعضاء هذه المجالس ، كما تحتفظ السلطة المركزية عادة بحق حل المجالس الحلية ووقفها في حالات معينة ، كما لها حق إسقاط العضوية عن أعضاء الهيئات المحلية في حالات خاصة .

٢ ــ رقابة على أعمال الهيئات الحلية - فالسلطة المركزية تحتفظ
 عادة بتصديقها على كل أو بعض القرادات التي تصدرها الهيئات الحلية
 كا أن لها حق إبطال أو إنفا القرادات الصادرة من هذه الهيئات -

والسلطة المركزية علاوة عـلى ذلك حق التفتيش عـلى حسابات السلطات الحلـة .

ويجب ان نلاحظ بوجه خاصان رقابة الحكومة المركزية تتد الى سلطة التشريع بالنسبة المهنأت اللامركزية ، وتظهر هذه السلطة فيا تتولاه الحكومة من تنظيمها لهذه الاشخاص فتقوم بإصدار القواتين التي تصدرها السلطة التشريمية بتنظيم السلطات الحلية ، ويمكننا ان نطلق على هذا النوع من الرقابة ، الرقابة الادارية التنظيمية ،

هذا وان الرقابة الاداريه تباشرها الوزارات المقيسة في الساحمسة ولا يجب ان تكون الرقابة شديدة والا لما استطعنا القول بأن الجناعة الحلية تباشر شؤونها بنفسها فاللامر كزيه فوع من الاستقلال الاداري ولكنه غيرتام ومن أجل ذلك تخضع الأدارات اللامر كزية ألى بعض من أقواع الرقابة التي ذكرناها من قبل السلطة المركزية أو بمثلي السلطة المركزية في المنطقة .

وهنالك فوعان من الرقابة : النوع الاول وتابة السلطة المركزية على الأدارات المركزية أي على ممثلي السلطه المركزية كرقابة الوفرير على الهافظين

والنوع الثاني: هو رقابة الحكومة أو بمثليها المحليين على الادارات اللامر كزية كرقابة المحافظ على المجالس الحلية ·

والرقابة الأولى أشد من الرقابة الثانية ، ويلاحظ أن السلطة

المركزية اذا استمملت حقها بفصل أعضاء الحبالس المحلية بالظروف التي يجيزها القانون فان الجأعة الحبلية هي التي تختار سواء لا السلطة المركزية وبذلك يمتساق الرجال التابعون للادارات اللامركزية عن الموظف ين المرتبطين بالحكومة.

ثم ان وضع الرجال العاملين في المرافق اللامركزية يختلف عن وضع الموظفين الآخرين فاذا حل أحد الحبالس فان القانون يعين أجلا لانتخاب سواء بينها في حالة فصل إحد الموظفين فان الحكومة هي التي كخار الوقت لتميين سواء دون ان تكون مقيدة بحدة .

ومن الضرورة تبيان ان الرقابة التي خارسها السلطة المركزية على أعمال موظفيها يطلق عليها اسم الرقابة الرئاسية أو التسلسلية بينا رقابة السلطة المركزية على الادارات المحلية تسمى «بالوصاية الادارية». وهي تخضع لأحكام الناؤن العام ويقعد منها حاية المجموعة المحلية وصيانة مصالحها ولذلك تعبر الدولة مسؤولة عن الضرر الذي تسببه للجاعات المحلية نتيجة التقمير في أعمال الوصاية كما أقر ذلك علس شورى الدولة الفرنسى حديثاً (1).

وهنألك غاية اخرى للوصاية الادارية هي الحد من تجاوز السلطات الحلمة صلاحياتها

⁽۱) ۲۷ ک۱ سنة ۱۹٤۸

١٢٦ _ الرقابة السلية ورقابة الوصابة :

تختلف الرقابة التسلسلية عن رقابة الوصاية ، فالموظف في الرقابة الاولى يخضع مباشرة لرئيسه ويتلقى التعليات منه ويجب عليه التقيد بها بينما الموظف بالادارة اللامر كزية لا يكون تابما مباشرة لغيره وله فوع من الاستقلال .

ثم ان طزيقة الرقابة في النوعين تختلف عن الاخرى ٬ فني الرقابة التسلسلية يستطيع الرئيس الأعلى ان يفرض بتعلياته الاتجاء الذي يجب على المرؤوس ان يتبعه في عمله

أما المامل بالادارة اللامركزية فهو بعيد عن تلقي التعليات بسبب استقلاله عن السلطة المركزية .

وأما في غير ذلك من الامور فان طرق الرقابة واحدة كما نلاحظ في الامور الآتية :

١ ــ اذاكان هنالك قرارات خاضة التصديق فانها تصدق جميما
 بأسلوب واحــد و بصرف النظر عن مصدرها فيها اذا كان السلطــة
 المركزية أو اللامركزية

 ان سلطة وقف العمل الاداري والثائه وتعديله واحدة لان سلطة الرقابة تملك تعديل ووقف والثاء العمل أياً كان مصدره .

٣ -- حق قيام السلطة الرقيبة بالعمل بدلا من الادارة المراقية

أما تجاوز الرئيس على صلاحية المرؤوس فنير جائز في الاسلوبين (1) وبالاختصار ؟ ان الرقابة الادارية لها حدود مستمدة من استقلال الهيئات اللامر كزية .

فاللامر كزية تفيد معنى الحريسة وتتضمن حق الهيئة المستقلة في القيام بأي مرفق ما دام هذا المرفق لا يخرج عن حدود اختصاص تلك الهيئة الحلية ، فأهلية الشخص اللامر كزي وحريته أصل ، وتقييد حريتة إستثناء ، والاستثناء لا يكون إلا بنص قانوني ، فطرق الرقابة وحدود هدف الرقابة بجب ان تكون واضحة بنص قانوني ولا يكن اخذها بالاستثناج والانتراض في لا توجد إلا في الحدود التي نص عليها القانون فاذا لم يعين القانون نوع الرقابة اصبحت الحكومة بسلاح لوقف المعلووانا لما الرجوع المالقضاء كما هي الطريقة الانكايزية لا المال لمدم مشروعيته لتجاوزه حدود السلطة واذا فرض القانون رقابة المسلمة واذا فرض القانون

والهيئة الحلية اذا أصدرت قراواً صدقت عليه المراجع العليسا يمكنها ان تعدل عنه وان لا تنفذه في مقيدة بحدود النفع العاموهذا معنى ان الهيئات اللامركزية لها حق المبادرة بالعمل الذي هو تتيجة

⁽۱) شورىاللولة الفرنسي، ۲۸ أوكتوبر سنة ۱۰۶۹، واللوز ۳۰۳،۲،۱۹۵۰ (۲) شورى اللوله ۱۶ سپتمر ۱۹۴۵،

الاستقلالالادادي. فاذا أصدر الجلس البلاي قراداً فأن هذا التصليق لا يمنع الحيلس من العدول عنه وغيرالتصديق عليه .

ويترتب على ذلك ان الهيئة اللامركزية (الشخص اللامركزي) هو وحده المسؤول عن أعماله وان صدقت عليها الحكومة : لأن القراد من صنع الهيئة لا من صنع الحكومة واما الاصديق من هذه الأخيرة فمناه انها لا تمانم به

ويظهر ان هذه المسألة ليست على إطلاقها فان جلس شووى الدولة الفرنسي، بقراواته الحديثة أشرك السلطة الوصية بالمسؤولية عن الضرو الذي أصاب الغير وتسبب عن الوصاية نفسها أو عن احالما بماوستها⁽¹⁾

إلا أن الحَافظ أذا ماوس عسكًا بالنيابة عن الحيئة المركزية فأن السلطة المركزية لا تكون مسؤولة عنه لانه لا يقوم هنا باسما بل باسم الشخص الاداوي اللامركزي كما لو فرضٌ وناب عن البلاية بعمل من الأعمال (٢)

هذا وليست الرقابة الادارية مطلقة بل متيدة فان القرارات التي تصدرها تخضع لطرق الطمن الادارية ، فيجوز الالتجآء الى الميئة التي أصدرت القرار للرجوع عنه و كذلك يجوز الالتجآء الى الرئيس المباشر فاذا نفذت هذه الطرق جاز الطمن أمام عجلس شورى الدولة .

⁽۱) شوری الدوله ۲۹ مارس سنه ۱۹۶۳ ، سیري ۱۹۹۷ ، ۳ ، ۷۰ ، و۲۷ کانون الاول سنة ۱۹۶۸ ، داللوز ۱۹۶۹ ، ص ۴۰۸

⁽٢) شوري الدولة ٢٤ جزيران سنه ١٩٤٩ ، المجلة الادارية ، ٩٤٩ ص ٤٦٥

ولا بدلنا من الاشارة في ختام هذا البحث بأن الرقابة الادادية التي اطلق عليها اسم « الوصاية الادادية » تختلف من الوصاية الملئية لان الغرض من الوصاية الملئية مصلحة القاصر مع ان الوصاية الادادية لما أغراض متعددة سبق ان أشرنا اليها قبلًا أهما حاية السلطة المركزية من تجاوز المهيئات اللامركزية حدودها القانونية ، وحساية الجمهور من سوه الستعال سلطتها (1)

١٢٧ .. اللامركتريرُ الاداريرُ وفو الُدها :

نظام اللامركزية الادادية تدعو اليه الديوقراطية الحديثة ولأن الميموقراطية معناها ان يتولى الشعب أموره بنفسه وفائشمب يتولى أمور التشريع بواسطة بمثايه النواب، وهو يتولى إدادة شؤونه الحلية بواسطة الميئات اللامركزية التي ينتخبها

وبالواقع ان الديموقراطية تتحقق باشراف الشعب ورقابته عــلى قضاياه الحلية ، ولذلك يقول علماء الادارة وفي مقدمتهم « رولاند » ان

⁽١) هنالك أيضاً طرق لحاية الهيئات الادارية اللامركزية من تصرفات السلطة المركزية غير الحقة ، فقد أجساز الاجتهاد للهيئة اللامركزية اذا خالفت الحكومة القانون أن تتبع طرق المراجعة لتجاوز حدود السلطة توصلا لالغاء العمسل غير القانوني و شورى المولة ١٨ نيسان سنة ١٩٠٧ » ، حتى أن أعضاء المجالس المحلية يستطيعون سلوك طريقة المزاجعة هذه . يخلاف الموظفين الخاضعين للسلطة لمركزية فاتهم لا يستطيعون الظمن بالأعمال الصادرة عن رؤسائهم

اللامر كزية إن هي إلا الخطوة الواسمة للديموقراطية ونتيجة ضرورية لمبدأ السيادة الشعبية، فاللامر كزية في البلاد الديموقراطية ذات النظام البرلماني هي أثر من آثاره ، ولا يخفى ان اللامر كزية تساعد على تدريب الناخبين ليقومو ابواجبهم خير قيسام حينا يمارسون حتهم السياسي في اختياد أفضل النواب الذين يؤلفون الساطمة التشريعية في البسلاد ، وينوبون عن الشعب في أموره العامة ، فالانتخابات القروية للمختارين والبلدية لأعضاء المجلس البلدي والاقليمية لمجلس المحافظة تجمل الناخب البسيط قادراً في النهاية على ادا واجبه القومي كناخب برلماني من الطراز الاول بعد ان تدرب على الانتخابات الحلية .

وهنالك مزية كبرى لا يمكن نكرانها هى ان أهالي المنطقة اكثر اطلاعاً على حاجات اتليمهم أو قريتهم أو بلدتهم من الموظف الغريب الذي تبعثه الحكومة المركزية ليقوم بسد الحاجات الحلية كا انالسكان تكوناً لديهم غيرة على ادارة مرافقهم الحلية وأعسلا شأنها اكثر من سواهم من الاشخاص الذين لا يتون الى المنطقة أو الاقليم بصلة كانا خب الحلي يسمى لأرضا شمورة الحيلي وليظهر أمام أبنا وطئ بالعامل النيور على الصالح العام بينا الموظف التابع الى السلطة المركزية همه الوحيد هو إدضا و وشائه وتحقيق رغباتهم وهذا الا يتعق مع الناية من إحداث الادار ات العامة الحلية التي أديد منها سد حاجات الاقلم ثم ان المبادرة في العمل تظهر في نظام اللامر كوية عن يد الحيثات

الحلية المنتخبة خلافاً للنظام المركزي الذي يخنى الموظفون فيه القيام بالأصلاحات الجريئة أما هرباً من المسؤلية أو خوفاً من الفشل وتخفف اللامركزية علاوة على ما تقدم عب الأعمال عن السلطة المركزية ومشقة الانتقال الى العاصمة في كل امر مها يقل شأنه .

واذا كانت اللامركزية من جهة اخرى تضمن العدالة في قوزيع الضرائب العامة على سكان الاقليم فاذ أكتم طفيان مرافق العاصمة على المرافق المحلية فلا تستولي الاولى عــلى الضرائب التي يدفعها سكان المنطقة لتنفق في غير إقليمهم .

والحق ان نظام اللامركزية ينسج مع الواقع فإن القرية والمدينة أسبق للوجود من قيام الدولة والميئات الحلية تعالج القضايا الحلية وتحافظ على المصلحة الحلية وتراعي حاجات الاقليم بوصفها واقفة عليها اكثر من السلطة المركزية التي يصعب عابها ان تعالج الشؤون الحاية وهنالك من يقف بوجه اللامركزية فيقول عنها بأنها لا تخلو من المضاد لانها تحيل الميئات الحاية الى الدفاع عن المصالح الطبقة وجعاها في المكان الأعلى وهذا لا يستقيم مع فكرة الصالح العام فضلاً عن انها المكان الأعلى وهذا لا يستقيم مع فكرة الصالح العام فضلاً عن انها بتقيل من الرقابة الادارية على الاقليم وانه يجب تقييد اللامركزية إما بالاخذ بميداً توسيع صلاحية بمثلي السلطة المركزية أو بتجديد القضايا الحياية الدي تدار بطريق اللامركزية .

وغن لا نجاري القائلين بمضار اللامر كزية لأن هذه هي التي يمحقق الحكم الديم قراطي بأدارة الشؤون الحليه بواسطة الهيئات المنتخبة ويجب ان تعاون المهيئات اللامر كزية السلطة المركزية في القيسام بالواجبات الموضوعة على عائقها بعد ان تشعبت وظائف الدولة العصرية التي بدأت تتداخل في اكثر الامور التي كان يقوم بها الأغراد بعد ان انتشرت المذاهب الاشتراكية في العالم .

ومن الحقق ان فائسدة اللامركزية لا تتوقف عسلى اللامركزية الأدارية وحدها بل تشمل «لامركزية المرافق» فان هذه اللامركزية تجمع خيرة الاشخاص الذي يقومون على ادارة المرفق بطريقة اللامركزية وقد نادى السلامه « دوكي » (1) بفوائد « لامركزية المرافق» لانها تحقق استقلال المرفق العام وتمتحه علاوة على ذلك الشخصية القانونية فيتمكن القانون عليه بما لديهم من الاختصاص الفني من اعطآه نتائج عصوسة ذات فائدة قصوى • وهو يحسد دممنى « لامركزية المرافق » بأنها مبنية على ان المرفق يختار بنفسه التأثين على ادارته وهي مرحلة كبرى في تحقيق اللامركزية الادارية للمؤسسة .

ويمتبر « دوكي » من جهة ثانية انطابع المرفق الفني " وكونه ذا ملاك خاص ' وشخصية معنوية ' ومالية مستثلة ' ومسؤولاً عنأعماله ---------

⁽١) القانون النصتوري ، طبغة ثانية ، جزء ٣ ، ص ٨٣ وما يليها

كل ذلك يُعطي فكرة صادقة عن « لامركزية المرفق » (1)، ومع ميلنا التام الى اللامركزية وبالأخص في البلاد الواسمة لتوائدها المقسوى التي لا تشكر فاننا لا بدلنسا من ايراد وأي القائلين بفوائد المركزية إيمّاماً لمفائدة العلمية

۱۲۸ _ انظام المركزي قوائده ومصاره:

يقول أنصار النظام المركزي بأن السلطة الادارية تكسب فيسه قوة تجلها قادرة على قبيه الامور الوجهة الصحيحة ، فتتوحد الادارة في الدولة وتبقى متناسقة ومنسجمة ، وينشأ الانسجام والاتساق من خضوع الموظفين لرؤسائهم ، فيكوثون تابعين لمؤلاء الذي يجبهونهم ويصدون اليهم التعليات والأوامر ويراقبون أعمالم كما أن الادارة في النظام المركزي تكون أبعد عن الحاباة وعن الاسراف واكثر كفاية من الادارة في النظام اللامركزي بسبب بعد الاولى عن النفوذ الحلى

⁽١) من هــلما البحث انفسح ان اللامركزية ثارة تكون سياسية وبواسطتها تضمن الحريات العامة ، والتمثيل النيابي وبعبارة مختصرة النظام الديموقراطي العام الذي يرمي إلى ان يتولى الشعب أمـــوره بنفسه ، واخرى ادارية ، وهي صورة مصغرة عن اللا مركزية السياسية وهي تعني اشراك سكان الاظلم بادارة شؤونهم بانفسهم عن طريق هيئاتهم المحلية المنتخبة ، وطوراً لامركزية

المرفق او المصلحة وهي تعني ان تكون للمرفق شخصية معنوية مستقلة وهده تشاهد في المؤسسات ألعامة كالجامعات ، والمعاهد ، وفي المرافق التي عليها طابع في تمصلحه الكهرباء ، والقل ، والمياه وغيرها .

وُلأن الموظف الديها مسؤول تجاه رؤسائه فيخاف عاقبة الحطأ والإهمال فلايقدم عليه ، فضلا عن ان الموظف لا يعين في الوظيفة إلا اذا كان كثوا ألما بخلاف الميئات الحلية بالنظام اللامركزي فكثيرا ما يكون أفرادها أقسل دراية واختبارا بتصريف الأمور من الموظفين لانهم يغتارون بطريق الانتخاب ولا تتوفر لديم المؤهلات العلمية والفنية

ويقولون من جهة اخرى اذا لم يكن النظام المركزي من فضل سبى انه يقفي على نظام الاقطاع لكنى ، فالنظام المركزي يجتوي على أدارة موحدة وقواعد مشتركة الجميع ويبقي على الوحدة الأدارة في البلاد خلاقاً النظام اللامركزي الذي يقفي عليها ، ويزيدون بأن الشعود الوطني العام لا يتولد إلا على أساس النظام المرازية فتقدم المسالح الهلية على سواها من المسالح القومية

ومها يقل في قوائد النظام المركزي وفي مضار النظام اللامركزي قان حسنات هذا الاخير تريد على سيئات ذاك ويكني لاثبات مضار النظام المركزي ان كثيرا من المسروعات التي أعدتها السلطة المركزية من إنجازها بسبب ما لديها من أعمال مع قلة المهال وان ترك السلطة المركزية وحدها تعمل دون ان يكون بجانها من يسمعها ويساعدها من الميئات المحلية بجسلها عاجزة عن سد الحاجات العامة التي يحتاجها سكان الأقاليم وفي ذلك ما فيه من الأضرار ومع هذا كله

لاننكر ان بعض المرافق يجب ان تكون خاضمة النظمام المركوي لتتم الفائدة منها كالمواصلات البريدية ٬ والهاتفية ، ومصلحة الهفساع الوطني ٬ والقضآء

أما المرافق المحلية كصلحة الكبربا· والمياه والنقل المحلي فيبعب حتما أن تدار بطريقة اللامركزية

١٢٩ ــ الثرق ين الدمركزيرُ وتوسيع الصلاحيرُ :

نلاحظ أحياناً ان الادارة المركزية كي تخفف عنها سيل الاحيال المشكلات التي ترد عليها من الادارات الحلية تمنح الموظفين الادارين المندي عثارتها في الاقاليم (الحافظات) صلاحية واسعة لبعض القضايا التي هي في الأصل من اختصاص الوزير ، فاذا وسعت الادارة الحلية المركزية »، لان السلطة المركزية لا يزال بيدها كل شي، وهي اذا لامركزية »، لان السلطة المركزية لا يزال بيدها كل شي، وهي اذا وسفت صلاحية الموظف الاداري في المنطقة الذي يمثلها فاغا فعلت ذلك القصد وحيد هو تخفيف الإدباء عن عانق الوزير ليس الا ، ولحسدا ان هذا فع من اللامركزية » كا سبق القول هي يجب علينا ان لانفتر بتوسيع صلاحية موظفي السلطة المركزية وتعتبر ان هذا فع من « اللامركزية » كا سبق القول هي ادارة المنطقة على وجه واسع من قبل الهيئات الحلية والموظفين الحلين المعارفة المركزية ، المواحدة المركزية الاصلام من اختصاص السلطة ان هذه المواضيع التي تناولها الصلاعية الواصل من اختصاص السلطة ان هذه المواضيع منها ماكن في الاصل من اختصاص السلطة ان هذه المواضيع منها ماكن في الاصل من اختصاص السلطة ان في المواحدة
المركزية فعهدت به الى بمثلها في الادارة الحلية ، ومنها ماكان يتوجب فيه أقستراح الوزير ، فنح الى الموظف الاداري الذي يمشسل المركزية ، كالصلاحيات التي كانت في الأصل الى الوزير فنحت الى الحافظين .

وهنالك أخيراً سلطة الوصاية العائدة أصلًا الى السلطة المركزية فتركت ايضاً لممثل السلطة المركزية ليجري رقابته واشرافه بالذات على الهيئات الادارية المحلية كجلس المحافظة ، والمجلس البلدي ، والموظفين الادارين الآخرين كالقائمةام وسواه

وبالفعل أن المحافظ في فرائسة قد منح بالمرسوم الصادر في ٤ كـ ٢ سنة ١٩٤٩ صلاحية الوصاية على الجميات والمؤسسات الدينية المحلية ٠

١٣٠ _ فَائْرَةُ الصلاحيةُ الواسعةُ :

ان الصلاحيات الواسمــة التي تخول لممثل السلطــة المركزية في المحافظة لها فائدتان هامتان :

الاولى ' انها تسهل سير العمل في المنطقة فيخف العنفط المتواصل عسلى الوزير الذي تنبه أشغاله الوفيرة دراسة كل معاصلة ترداليه ' فيتولاها عنه بمثله في الحافظة ' وقد شعرت اخيرا الحكومات بالمراجعات المتكاثرة التي ترد من الحافظات فأحدثت وظيفة * فألب وزير » يقدوم يوظيفة الوزير عند غيابه ويتولى الشؤون العاجلة التي لا يمكن تأخيرها وينصرف الوزير لأ داوة السياحة العامة من داخلية وخارجية واعداد

البرامج الواسمه لانعاش البـــلاد وكفالة تقدمها وزيادة مواردهـــا وتنمــة إنتاجا .

ولا يخفى ان نائب الوزير يختلف عن المدير العام لان الأول من دجال السياسة لا من فئة الموظفين الاداديين وهو يعين بالطريقة نفسها التي يعين فيها الوزير وهو يماثل الوزير من حيث المسؤوليه والاستقالة والاقالة وهدو لا يختلف عن الوزير إلا بأمر واحد هو الله يستمد صلاحيته واختصاصه بترار بجلس الوزدا •

والثانية ، ان الممثل الحي اذا خول صلاحية واسعة في الاشراف على الشؤون الحلية وتصريف بعضها فانهيالج الحاجات الحلية عن كثب معالجة تقرب من الحقيقه فضلا عن ان توسيع الصلاحية يوفر المشقات عن المواطنين بانتقالم دائماً الى العاصمة واضاعة وقتهم في مراجعة الدوائر الم كربة .

ولا يغشى من تجاوز الموظفين بمشسلي السلطة المركزية صلاحياتهم وسوء استعمالها لأن هذا الأمر يمكن تداركه يجعل الرقابة عليهم جلية عن طريقة التفتيش الصادم فعندئذ لا يصدرون قراداتهم ولايتصرفون إلا فى حدود القانون

١٣٢ _ اللامركزية وظام الخيدرالية (الاتحاد) :

أذارأينا ان بين السلطة المركزية والمكومة المحلية قد تجاوزت حسدد الصلاحية الواسمة واتسمت بطابع خاص فانسا نخرج عن

الصلاحيه الواسمة الى « الحكومة الاتحادية » التي تبقى فيها الحكومة الحملية خاضة للسلطة المركزية •

ولا يهمنا هنا أن نبين فيها أذا كان هنالك اختلاف في طبيعة كل من نظامي الحكومات الاتحادية ، والحكومات اللامركزية ، ولا تبيان الفارق بينها وحسبنا أن نوضخ الآن الاختلاف الجوهري بين حكومة من حكومات أميركا الشالية وبين بخافظة لبنان فبهذا الفادق يعين دور الحكومة اللامركزية والحكومة المتحدة.

الساخة السلاحيات الحفوظة لحكومة من الحكومات الداخلة في نظيام الاتحاد مختلف في جوهرها عن الشؤون الخلية بأعة تدار بظريقة اللامر كزية ، فينالك إختلاف جوهري في طبيعة النظامين الاتحادي واللامر كزي ، فإن النظام اللامر كزي هو نظام ادادي صرف ، بينا الحكومة التي يشملها النظام الاتحادي تتمتع بجميسع منلاحيات الدولة ، فلها دستودها ، وتشريعا ، وتعالج قضاياها التي لا تنخل في سلطة السلطة للركزية الاتحادية من ادادية وقضائية بينا نرى في المحافظات التي تدار على اساس اللامر كزية لاتستطيع ان تجري اي تعديل بنفسها لصلاحيات الحالس البلدية التي صدرت بقانون وإغا يكون هذا دائماً من صلاحية السلطة التشريعية التي تمتد عسلي أدجا المدولة برمته ، وقد فصل على شورى الدولة برمته ، وقد فصل على شورى الدولة بما يؤيد هذا المبدأ بقرار أصدور في ١٩ تر سنة ١٩٩٧ بقضية لافيت (١) .

⁽۱) سيري ، ۱۹۳۲ ، ۳ ه ۲

٢- ان الشؤون الحلية عدودة في الحافظات التي تسداد بطريقة
 اللامر كزية بتانون بنص صريح ؟ وهذا الثانون تضمه السلطة إلمر كزية
 باشتدارها

بينيا نرى العلاقات بين الحكومة الاتجادية ينص عليها العستور الاتحادي ولا بجوز تعديل هذا العستور إلا باتفاق جميع الحنكومات الداخلة بالاتحاد .

٣ ــ ان الصلاحيات المعطاة لكل حكومة داخلة بالاتحاد مصانة بنص المستور خلافاً للحكومات اللامر كزية كفان السلاقة بينها وبين السلطة المركزية معينة بقانون عادي، وهذه العملة تأبمة الزيادة والنقصان والتعديل والتغيير بارادة السلطة المركزية

٤ - ان الحكومات الاتحادية هي حكومات بكل منى الكلمة فلها بجالسها التشريعية ، وسلطاتها التنفيذية ، وعاكما القضائية في ليست من قبيل الادارات الحلية ويظهر النظام الفيدوالي بمظهر سياسي بينا مظهر الادارة اللامر كزية اداري بحث وقد وصف العلامة «دوكي» كلا من النظامين بقوله: هنالك نظام أتحادي اذا وأينا على وأس الاقليم «حكومة » وهنالك نظام لامر كزي اذا وإينا على وأس المخطقة موظنين بمثاين السلطة التنفذية أي علاق.

ان نظام الوصاية الادارية يشاهد في الادارة اللامركزية
 تقوم به السلطة المركزية -

اما الحكومات الاتحادية فانها لا تغضع لرقابة السلطة الاتحادية بالشؤون الطائدة لها . وتستثنى من ذلك الامود التي لا نص على انهسا داخلة في صلاحية سلطة الإتحاد أو الحكومة الاتحادية فان الحكومة للركزية الاتحادية تستطيع بهذه الحالة ان تدخل تعديلا عليها بقانون ولو تسلقت بقضاً علية بحثة (أ)

⁽١) ان الدستور الايطالي الصادر في ٢٧ كانون الاول سنة ١٩٤٧ قد احدث نظاماً اقليمياً وسطاً يين نظام الاتحاد واللامركزية فنص على ان الولايات بمكنها أنتشرع لقضاياها المحلية يواسطة بجالسها المحلية التي وردحليها النص بالدستوروكل ولاية لها رئيس حكومة واتما السلطة المركزيسة حتى المراقبة على الولايات. اما النظام القضائي فواحد في جميم التطر الأيطالي .

الباب الثاني العُصلالأول

الادارة المركزية في لبنان ربُن الجهودية

۱۲۴ _ تثيرُ النوائين :

نصت المادة ٥١ من الدستور اللبناني على ان رئيس الجمهورية ينشر القوانين بعد ان يكون وافق عليها المجلس النيابي ويؤمن تنفيذها بما له من السلطة التنظيمية ، وليس له ان يدخل تمديسلًا عليها أو ان يمفي أحدا من التقيد بها .

ان نص هذه المادة يقابل نص المادة الثالثة من دستور ٢٠ شباط سنة ١٨٧٥ الفرنسي الذي وود فيه ان رئيس الجهورية يراقب ويؤمن تنفيذ القوانين ، على ان دستور فرانسة المادر في ٢٧ تشرين الاول سنة ١٩٤٦ قد حد من صلاحيات رئيس الجهورية في الامور الاداوية الداخلية ، وهذا الحدة نشأ بوجه خاص من ان المراسيم سوآه أكانت تنظيمية أم فردية Los décrets réglementairs ou individuel والتي هي الأداة الحقيقية لنشاط الادارة الحكومية أصبحت اليوم في فرانسة

من اختصاص وئيس الوؤادة المباشر بيناكاتت قبلا في ظل الجهودية الثالثة من صلاحية وئيس الجمودية يوقها مع وئيس الوذرآ· والوؤير الحنص (1)

هـذا والمرسوم هو الأداة الأصلية لمبساشرة رئيس الجهورية صلاحياته باعتباره يتولى سلطته بواسطة وؤدائه ٬ وأذلك نصت المادة ۱۷ من المستور اللبنائي على أن السلطة التنفيذية تناط يرئيس الجهورية وهو يتولاها بماونة الوزرا، وفاقاً لأحكام المستور .

والمراسيم توعان :

مراسيم تتضمن حالات فردية كالمرسوم الصادد بتعيين الوزوا أو بتعيين مدير أو عافظ أو غير ذلك من الحسالات التي يتوجب ان يكون التعيين فيها عرسوم ٬ وكذلك المرسوم الذي يصدد بسنزع ملكية عقاد للنفعة العامة (۲)

ومراسيم تحتوي علىقواعد مشرعة أي علىقواعد عامة تنظيمية

(۱) ان المادة 27 من دستور عام ۱۹۶۳ قد نصت صراحة على ان رئيس عجلس الوزرآء هو الذي يؤمن تنفيذ القوانين التي كانت متروكة لرئيس الجمهورية بحرجب المادة الثالثة من دستور عام ۱۸۵۷

(٣) ويضاف الى هذا النوع المراسيم التي تصدر بالترخيص لقرد أن يقوم بعمل تشترط فيه الاجازة كمراسيم الترخيص للأجانب بتملك العقارات في لبنان ، ومراسيم اكتساب الجنسية اللبنانية أو اكتساب جنسية أجنبية، أن لمراسيم الفردية يمارشهار رئيس الجمهورية عملا بالمادة ٥٣ المعدلة من اللمستور . وأنلك يطلق عليها اسم المراسيم التنظيمية كما يطلق اسم الراسيم الفردية على النوع الأول

وتلىخسل المواسيم الاشتراعية بالنوع الأول سوآ؛ تضمنت حالة فردية خاصة ⁽¹⁾ أو قواعد عامة .

ويماوس السلملة التنظيمية في فرانسة اليوم وئيس الجمووية بوصفه وثيساً ثلاثماد الفرنسي في ألممتلكسات الواقسة ورآء البحاو فقسط (٢) (المادة ٣٠ من الهستور الفرنسي الجديد) .

ولا بد من ايضاح ان المراسيم في فرانسة تقسمالي ثلاث فئات.

 (١) مراسيم تصدر بنآ على افتراح الوزير المنتص أو بعد موافقة مجلس الوزدآ

 (۲) مراسيم تصدر بعد أخذ وأي الهيئة العمومية لحجلس شورى المولة .

(٣) مراسيم تصــدر بعد أخذ موافقة أحدأقسام (غرف) عِلس شورى الدولة

رئيس مجلس الوزراء

١٣٤ ــ رئين الوزراء

ان النظام البراني بجعل السلطة التنقيذية اسماً أرثيس الجمهودية ، وأما فسلا فيسمي الذي الموادة ، ورثيس الجمهودية هو الذي يسمي (١) كفتح احماً داخاني و٧، لأن السلمتور الفرنمي الحديث قد احفظ الرئيس الجمهورية بحسمية للوظفين لبض السوظائف العامة بعد الأسماع الى عجلس الوزراء دون سواهم

الوزدا ويمين منهم وأيساً ويقيلهم عملا بالمادة ٥٣ من المستود البناني ولا توجد اشادة / أما في فرانسة في غير هذه المادة / أما في فرانسة فلم يرد ذكر لرئيس الوزدا و بنستور عام ١٨٧٥ وانما قضت الاحوال باحداث هذه الوظيفة وأصبحت وناسة بجلس الوزدا وانمة بصورة عوفة (١)

اما دستور عام ١٩٤٦ الفرنسي فقد أشار الى هذه الوظيفة وحد د و فظائف رئيس بحلس الوزراء ، وفي مطلق الأحوال ان مهسة رئيس بحلس الوزراء الادارية بفرانسة أصبحت خطيرة فقد ألحقت بها المفوضية العامة الطاقة الذرية ، ومديرية الموظفين المموميين ، ويؤ آزرها الأمانة العامة ، وهي جهاذ اداري، داغ (٢)

اما في لبنسان فان المسادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ١٢ الصادر بتاريخ • كـ ٣ سنة • ١٩٥٥ فقد نصت على ان يكون لدى رئاسة عجلس الوزراء مديرية عامة •

ونصت المادة ٢٠ منه على ان هيئة تغيين الدولة ترتبط برئيس عجلس الوزراء وقعد انشيء في برئاسة بجلس الوزراء بجلس دائم المخدمة المدنية سهته ان يصالح شؤون الموظفين وتحسين الادارة العاصة (المادة ٤٠ منه)

 ⁽١) بونار ، دالوز ۱۹۴۰ ، فردو ، أطروحة عام ۱۹٤١ .

 ⁽۲) يرتران Bertrand ، وثامنة مجلس الوززآء والأمانة العامة المحكومة ، دالوز ۱۹٤٨ ، صر 870

والخلاصة ، أن السلطة التنفيذية هي بيد علس الوددا . •

وعلى دأس الوؤدا و يجد رئيس الوؤادة ، وهـ و بالمنى العمديم اليس رئيساً إدادياً الوؤدا و لأن الوؤد يعتب الرئيس الادادي الأعلى لموظني وؤادته وهو يتمتع بسلطة الرئيس ولا يتمتع بذلك رئيس الوؤا والناسبة للوؤر فلا يحل عله في أعاله أو إلنا قراراته أو تمديلها والوؤد يسأل أمام رئيس الدولة الذي عينه والبرئان الذي منحه الثقة وفي النظام الرئاسي تكون السلطة الغملية في يد رئيس الجهورية ويكون الرئيس الادادي الأعلى وينفذ جيسع الموظفين سياسته وفي مقدمهم الوؤدا و (١)

ولا يجب علينا أن نقال من الأهمية العظمى للهمة الملقاة على وئيس بحلس الوؤدا • فهو أذا لم يكن رئيساً إداريا للوؤدا • بما تؤديه هذه الكلمة من مسى فهو الذي يشرف على قضايا السلطة الادادية عامة ويعمل على تنسيق الأعمال في مختلف الوزادات ويحدد سياسة المكومة ويدافع عنها أمام البرلمان وأذلك وأينا أن هذه الوظيفة في الملات وفي الظروف الحرجة تسند إلى أكبر شخصية فعالة في البلاد لا يتولى معا سواها ليتفرغ إلى حل المشكلات العارضة من إجباعية ونقدية وعالمية

⁽١) يَتَمَ أَحِيانا أَنْ يَتَمَى أَحَدُ اللسانير على أَنْ الوزرآء مسؤولون اما رئيس الوزرآ فضندئد تكون سلطتة عليهم فعلية ويصبح رئيساً ادارياً الوزرآء وقد اصبحت مهام رئيس مجلس الوزرآء في فرانسة واسعة بعد نشر دستور عام ١٩٤٦ وأصبح رئيس المحموعة الأدارية .

وليقوم بالتوجيه العام بجانب تعبير دولاب النشاط الادادي في عنتف جزئياته . هذا ويسمى بجلس الوزداء عادة بهذا الاسم اذا ترأسه وئيس الجهورية ويطلق عليه اسم بجلس الوزادة اذا ترأسه وئيس الوذدا .

ويجبان تبدو الوزادة وحدة متسبحة أمام البرلمان والرأي العام، ووحدة كذلك أمام وئيس الجهودية ·

فهيئة الوزارة أو بجلس الوزراء هو الذي بيده السلطة التنفيذية وهو الذي بيده السلطة التنفيذية وهو الذي بيده السلطة التنفيذية دلي الذي له المنافي وهو المسؤول أمامه ويجب دليه ان يقف أمامه صفاً واحداً ولو اتخذ قراره بالأغلبية لا بالإجاع ، وينوه علماء الادارة بالندور الرئيسي الذي يلعبه بجلس الوزراء في سياسة البلاد باعتباره ممثلا لحزب الغالبية فيطلبون اليه ان يتمسك بسرية المداولات والا تنظم لجلساته عاضر ، واذا اتخذ بجلس الوزراء قراداً نعل كل وزير ان يكتم السر فلا يذيع أشماء المثالثين من زملائه حتى لا تنظم طوحدة الوزارة في القرارات التي تتخذها،

- وفي الواقع ان بجلس الوزرا. يختص :
- ١) بوضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها
 - ٢) باستصدار القوانين والمراسيم
- ٣) بالنظر في المسائل التي تنص القوانين على وجوب عرضها عليه .
 وقد كثرت أخيراً المسائل التي تعرض على مجلس الوؤدا الاصداد
 قرادات نافذة بها ، مع انه بجب ان تعرض عليه الامور التي أشرنا البها

أعلاه وهي التي تتعلق بسياسة الدولة العامة والتي تهم الدولة أو اكثر من وذادة والتي نصت القوانين على طرحيا عسيل بجلس الوزواء

الوزراء

١٣٥ _ ملمه الوزراء في البلط المركزيد :

ان الوزير هو الرئيس الأعلى لوزادته وهو كذلك الرئيس الأعلى للمرافق العامسة التابعة لوزادته سوآ• اكانت في العاصمة أو في أقسام الحولة الأخرى • وهو يتولى ادارة شؤون وزادته ويناط بسه تطبيق الأنظمة والتوانين المتعلقة بها كما ورد بالمادة ٦ من المرسوم الاشتراعي وقم ١٢ الصادو في • ٢٤ سنة •٩٠٥ بشنظيم الادارة العامة

ويحق للوزير ان يفوض الى المدير السام بعض صلاحياته باستشناء الصلاحيات التي يخوله اياها الدستود ، ويتم هذا التفويض بقراد من الوؤير ينشر في الجريدة الرسمية كما ذكرت المادة ١٠ من المرسوم السابق والوزادات في لبنان تحدث وتلنى بقانون خاص (المادة ٤) وعددها محصود وهو خس عشرة وزارة (المادة الاولى من المرسوم المشاو إليه أعلاه) والوزراء المهصفتان في الادادة المركزية :

خيم يوصفهم أعضاً • بالوزادة ويشتر كون في مناقشات بملس الوزدا • تتلب عليهم صفة الرؤساء الذين يؤدون حملًا سياسياً وبوصفهم الرئساء النرع الحكومي الرئيسي في الدولة وعلى رأس السلم الاداري يباشرون سلطة ادادية مركزية يمنى بها القانون الإدارى.

والوزير كثيرا ما يتولى وزارة ممينة ، و كثيرا ما يمنحهذا اللقب دون ان تسند اليه وزاره ممينة واتما يتمتع بحقوق الوزداء ويشترك بمبلس الوزراة وبجلس الوزادة وبجلس الوزراة وبلا وزارة مان يحضر بجلس الوزراة بلا تفريق بين وفيد ووزير ، وهو مسؤول أمام البراان عن شؤون وزارته بصفته الرئيس الإدارى الأعلى

ويماونه في إدارة شؤون الوزارة مدير عام يتولى :

 درس الحطوط الكبرى لسياسة الوزارة ، وتقديم الاقتر احات بشأنها وتأمين الاستمرار فيها

٢ _ إعطاء التوجيهات العامة الى يختلف دوار الدرس والتنفية
 في الوذارة

٣ ــ تأمين التنفيذ في جيع مراحله ، وذلك باشرافسه على سير
 العمل وتنسيقه ، ومراقبة تنفيذه ، وخان حسن قيام الموظفين فيه
 ١٤ ــ التأشير على مشاديع المراسيم والقرادات وعــلى جيسع

 ⁽١) نرى فيبلجيكا والمملكة العربية السعودية يعطى لقب وزير دولة للاشخاص
 الذين أدوا خدمات المحكومة دون ان يكون لهم الحق في الاشتراك في الحكم

الماملات التي تعرض على الوزير (¹⁾

أما المدير فيتولى علاوة على الصلاحيات التي يخوله إياها القانون ونظام الوزارة التي ينتمي اليها :

١ ... إدارة الأعمال في المرافق والدوائر والأقسام التابعة له

٢ _ التأشير على المعاملات التي تعرض على المدير العام · أو ابدا ·
 ملاحظاته شأنها

٣ ــ وقيع المساملات والمراسلات العادية الداخلة في المنتصاصه (٢)
 ويجوز للدير العسام بوافقة الوذير ان ينوض الى مرؤوسه المبساشر
 بعض خلاحياته الأصيلة

هذًا ولكل مصلحة أو دائرة أو قسم رئيس يدير شؤون الوحسة الادارية الموكولة اليه وهو الرئيس المباشر لجميع موطفيها

ويأرس الرئيس الصلاحيات التي يغوله اياها القانون ونظام الوزارة التي ينتمي اليها

ويجوز للمدير بموافقة الوزير ان يفوض الى مرؤوسة المباشر بعض صلاحياته الاصيلة

وعندتأليف الوزادة يوزع رئيس الوزدآ · الحقائب الوزادية وتحدد وزادة كل وزير بالمرسوم الصادد عند تأليف الوزادة ويبقى الوزي

 ⁽١) المادة ٧و٨ من المرسوم التشريعيرقم١٢ الصادر بتاريخ ٥ ك٢ شنه ١٩٥٥
 (٢) المادة ١١ من للمرسوم السابق

قائمًا على رأس وزاوته ما دام متمناً بثقة البرلمّان فاذا سقطت الوزارة قولى سواء الوزارة ووجها دخلت بعض الوزارات بنصيب وزيركان معيناً قبلًا لوزارة اخرى

ولا يوجد ما يمنع بعد تأليف الوزادة من تعديل المناصب الوزادية وفي لبنان بعد ان تحدد عدد الوزادات بقانون فيجب لاحداث وزارة جديدة أن يتخذ قانون بذلك ، وقد حدد عدد الوزادات في لبنان لما لجة الاسراف في عدد الوزواء كي لا يتأثر بالظروف السياسية وقد حدد عدد الوزارات بفرانسة بالماده ٨ من قانون ٢٠ حزيران سنة ١٩٢٠ والما لم يطبق في هدف الشأن وألني بالامر السادر في ٢٤ تشرين الثاني سنة ١٩٤٥ ولذلك ثرى تعديلا مستمرا في عدد المناصب الوزارية لدى تأليف كل وزارة وفي توزيع الحقائب الوزارية على

وتحدد ملاكات الوزارات بقانون بحسب قانون التنظيم الادادي الاخير ·

وللوزير علاوة على ما تقدم سلطة تأديبية على الموظفين الملحقين بوزارته - وهي حسم الراتب اذا تجاوز خمسة أيام ٬ والنقسل التأديبي (المساده ٣٣ من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٤ بتاديخ ٧ كـ ٣٤ سنة ١٩٥٥ واما اذا كانت العقوبة أقل من ذلك كالتأنيب وحسم الراتب عن مدة لا تتجاوز خمسة أيام فتفرض بقراد من المدير السنام ويلعق بكل وؤاوة ديوان مرتبط مباشرة بالمدير انسسام يتوثى شؤون أمانة السر والتشريع والقضايا والدووس وشؤون الموظفسين (مادة ١٧ من قانون التنظيم الادادي الاغير).

الهيئة الاستثارية

١٣٦ _الجالق واظافات الاستثارية

زى بجانب السلطة الاداوية المركزية بجالس و بأان إستشارية وقد نس دستور فرانسة الحديث على إنشاء بجلس إقتصادي أعلى مسئ إختصاصاته ابداء الرأي المحكومة في القضايا الاقتصادية وبجلس القضاء الأعلى يتعاون مع وئيس الجمهورية على ممارسة حق المغو الممنوح لهذا الأخير بنص المستور وعلى تسمية قضاة الحكم، وممارسة تأديب القضاة ويستبر بجلس شورى الدولة اكبر هيئة إستشارية للاداوة المركزية في فرانسة

ويكننا ان نشير في لبنان الى مجلس الانماء الذي يضم بين أعضائه رجال الاختصاص من خاوج الملاك لابدآ. الرأي في الشؤون الاقتصادية قبل إحداث وزارة التصميم بالمادة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١٢ الصادر في ٥ ك٢ سنة ١٩٥٥ المتعلق بتنظيم الادارة العامة

والمبلسالدائم المصلمة المدنية الذي أنشيء في وناسة مبطس الوزواء المسالمسة شؤون الموطانين ودراسة جميع القضايا التي تؤدي الى تحسسسين الأدارة العامة، وتأمين التناسق بين عنتف أقسامها، واختصار المعاملات والاجراآت

ان هذا الهبلس بنظرة ينتفف كثيرا عن عانق رئيس الوزرا الذي يشغله انهاكه في الشؤون العامة عن هداسة جزئيات الامور الادادية ، وهو بالتالي يقوم باختصاص هام هو من صميم صلاحيات وئيس مجلس الوزواء كما ذكرة قبلًا

وفي البلاد المتمدنة نجد كثيراً من اللجان الفنية لدى كل وذارة تضم أدباب الاختصاص والفن ٬ ويعطي مشالا على ذلك لجنة الدفاع الوطني في فرانسة التي يستنه برأيها وزير الدفاع في كل مشروع بريسد إقراده .

كا أن لديها مجالس ولجان مالية وزراعية واقتصادية عديدة

الادارة المحلية

الماقلات

١٧٧ _ المافنا:

هو الرئيس الاداري في عاضلته ، وقد ترك السلطة المركزية حرية تعيينه دون اشتراط مؤهلات خاصة فيه بالنظر لأهميته من الناحيسة السياسية ، فهو يعين وينقل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزدا ، (المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي دقم ١١ الصادر بتاريخ ٢٩ ك سنة فلا يختاد بطريقة الانتخاب الحلي ، والخا يعين اسوة بالموظفين الاداريين فلا يختاد بطريقة الانتخاب الحلي ، والخا يعين اسوة بالموظفين الاداريين لانه لا يمثل المنطقة بل يمسل وزارات الدولة كافة ويتبادل المخارات مبارة مها (المادة السادسة من المرسوم السابق) (١) وهو يسهر على تنفيذ القوانين والانتظامة والتعليات العامة في الحافظة ويعتبر مسؤولا باستثناء القطآء والجيش ، وهو يادس بالإضافه الى صلاحياته القانونية المساديات التي توكلها اليه الوزارات ، وله ايضاً في الظروف الطادئة ، النقروف الطادئة ،

 ⁽١) عدا ذلك ممثل الوزرات في المحافظات والأقضية بمرافق (دوائر) تجدد في
 ملاك الوزاراة المختصة

في بمارسة جميع هذه الصلاحيات ان يستطلع وأي وثيس الدائرة المختصة وهو بالإضافة الى ما تقدم يتولى حفظ النظام والأمن وصيانة الحرية الشخصية وحرمة الماكية الحاصة ، وله من أجل ذلك، أن يطاب الى قوى الأمن في منطقته اتخاذ جميم التدابير التي تقتضيها الطروف وجميع التبديلات التي يراد اجراؤها في الحافظة بين رؤسا. وحدات الدك والشرطة والأمن العام يجب ان تعرض على الحافظ لابدا ورأيه بها، وقــد اضيف الى وأجبات المحافظ الاهتام بتطبيق القوانــين والانظمة المختصة بالسجون وأماكن التوقيف في عافظته وهو يشترك مع مصلحة البالديات والنتظيم المدني بأعداد موازنة صندوق التبجيز البلدي ويعرض مشروع التوذيع على وذادة الداخلية مقروناً بطالعت الخطية ويقدم كلسنة اقتراحاته بشأن الأشنال والمشاديع الواجب اجراؤها في السنة المقبلة وهي تدرس في مجاس الوزراء أثناء دراسة مشروع المواذنة الدامة وهو يتولى مرافقة الجلبيات النقابية للمياء وجاان الري الحاصة بمشاديع ذات منفعة عامة وتصديق انظمتها وميزانيتها وتميين هيئاتها وموظفيها وهو عارس ايضا الصلاحيات المعااة لوزير الداخلية في قانون المختارين ما عدا دعوة الناخبين الي التعفايات عامة ، والصلاحيات المعلاة لوزير الزراعة بموجب قانون الغامات وذلك فيها خص اجازَات استثمار الغابات المشاعية واجازات استثمار الغابات التي يملكها الافراد، ويحق للمحافظ ان يوكل الى رؤساء الدوائر في المحافظة عارسة بعض صلاحياته .

١٣٨ _ مجلس الخافظة : 🕒

ينشأ في كل عافظة، باستثناء بيروت، بجلس يرأسه المحافظ ويتألف من رئيس المالية ، وقائمةامي المحافظة ، وبمثلين عن كل قضاء بسينان لمدة أربع سنوات بمرسوم يتخذ بناء على انهاء المحافظ من أصبحاب المهن الحرة والتجار والصناعيين والزراعيين والنقابات في الحافظة، وتمثل في المجلس كل دائرة من دوائر المحافظة عند بحث أمر يتعلق بها ويكون لمشاها صغة العضوء

ويتولى مجلس المحافظة : دوس جميع الأمود المتعلقة بتعسين حالة المحافظة من النواحي العمرانية والاقتصادية والزداعية والصعية والاجتاعية وتحضير مشروع بالاعتادات اللازمة لانعاش القرى التي ليس فيها بلديات وابداء الرأي في كل أمر يعرضه عليه المحافظ ويتعلق بممالح المحافظة عامدة ، وينعقد مجلس المحافظة بدعوة من المحافظ وجلساته غير علنية ولا يجوز للموظفين أو للافراد ان يحضروها لتقديم ايضاحات أو معاومات إلا باذن من الرئيس

١٣٩ _ اشراف المافظ :

ان جميع الدوائر الادارية تخضع لاشراف الحافظ مباشرة وبمكن ان يطاب في كل آن من الموظفين الذين يديرونها ان يقدموا تقارير عن أحوالما ولمذا بجب الوقوف على ملحوظاته في كل تعيين أو عزل أو تبادل في موظني محافظته ٬ كما يجب ان يستطلع رأيه في جميع التدابير التأديبية المطلوب اتخاذها بحق موظني محافظته .

قلنا ان المحافظ عنل السلطة المركزية مباشرة و ونقول الآن ان القوانين والأنظمة تبلغ الى الدوائر المختلفة في الملحقات بواسطته وهو يمتبر مسؤولا عن تنفيذها وأما المراسلات المتطقة بسير الامور العادية فتجري مباشرة بين الوزارات ودوائرها في الحافظ المو ويحول المرائض الصلة بين الاداوة المركزية والمقيمين في منطقته وهو يحول المرائض المقدمة له الى الوزير ذي الصلاحية مع ابدا وأيه المشفوع بالاسباب أما اذا قدمت العرائض رأساً الى الوزارات فانها تحال اليه ليبدي مملوماته عنها ورأيه فيها واذا كان الأمر من إختصاصه فيتغذ القرار المناسب ويبلغه الى الوزارة المختصة .

وأشرنا قبلا ان المحافظ بارس الصلاحيات المطاة لوزير الداخلية فيا يختص بالمختارين إلا ان الصلاحيات التي تتملق بتقرير مبدأ عام يتناول الأراضي االبنائية فتبقى من وظيفة وزير الداخلية ، فالحافظ يمكن انداقب المختارين وأن يوجه اليهم التعليات وان يؤنبهم ويشكرهم ويجيلهم الى الحاكمة من أجل المخالفات التي يرتكبونها ولا يستطيع عزلم لانهم منتخبون وتقتصر صلاحيته على تقديم اقتراح لوؤير. الداخلية بعزل المختار ، والوزير يستصدر مرسوماً بذلك وعند ثذ يدعى الناخبون بعرفة الوزير لانتخاب سواه .

والمسافظ بصفته ممشالا السلطة المركزية سلطة عسلى جميع الموظفين الاداريين في منطقته ويحق له ان يطلب اجرا التحقيق اذا رأى سوم استعال في الوظيفة شرط ان يبلغ الأمر بلا ابطا الى الوزارة ذات الشأن

والمحافظ بصفته مسؤولا عن الامن السام في الحافظة يكنه ان يطلب خطياً التخداد التدابير الاحتياطية التي تقتضيها الطروف المحافظة على الأمن مجبأ ستطلاع رأيه في التميينات والتبديلات التي يراد اجراؤها بين ضباط قوى الأمن العام من دوك وشرطة في عافظيه

وللمحافظ ان يقاوض المدعين العامين في محافظته في القضايا التي تهم الحكومة

وعلى المدعين العامين ان يلبوا دعوة المحافظ وان يقدموا له جميع المملومات وفتاً لأصول المحاكمات الجزائية

افتائمعنام

١٤٠ _ميومينه:

يقوم القائمةام في القضآ- بالمهام الموكولة الى المحافظ وهو مسو ُول عن حفظ النظام والأمن وتطبيق القوانين في قضائه

وتكون مراسلاته مع الوزرآ. بواسطة المحافظ ولا يجوز أصدار أمر الى القائمقام إلا من الحافظ اوبواسطته . والقائمة م يعطي رخص حمل سلاح الصيد واستثمار المقالع في الأواضي الخصوصية وفي أملاك الدولة بما فيه الترخيص باستعمال المواد المتفجرة عند الاقتضاء ويعطى رخص البناء في الامكنة غير الداخلة في النطاق البلدي بمد استطلاع الدوائر الفنية المختصة، ويمين نواطير المقبول المحالصة والعامة وذلك بناء على اقتراحات الحالس البلدية أو الحجالس الاختيادية ويصادق على قرارات الجميات النقابية للمياه ولجان الري المحاريع ذات منفعة عامة ويمين نواطيرها ويراقب أعمال سائر لجان الري ويمارس صلاحيات وذير الزراعة بموجب قانون القابات فيا يختص بقضايا العجان المشاعية المبينة في المادة ٤٥منه وتميين نواطير المشاعات

والخلاصة : ان القائمةام يعين وينقل برسوم يصدر بنا عسلى القتراح وزير الداخلية بعد إستطلاع وأي الحافظ وهو يمثل وزادات الدولة كافة ولكنه لا يتبادل الحايرات مها مباشرة بل بواسطة الحافظ ويسهر على تنفيذ القوافين والانظمة والتعليات في القضا ويؤمن تنسيق الأعمال بين عنتلف دوائر القضاء عدا القضاء والجيش الى غير ذلك من الصلاحات المنه طة أساساً الحافظ

١٤١ _ المركزيرُ واللومركزيرُ في ايناده :

الحافظ والقائمةام هو الرئيس الاداري في عافظته أو قضائه . والتعافظ مظهران في لبنــان : مظهر مركزي باعتباره ممثلا السلطة المركزية ٬ وآخر لامركزي باعتباده وئيس مبطس المحافظة الحيل والسلطة المنفذةلقرارات الحبالس المحلية في مدينة بيروت وأماني طرابلس والمينآ فيقوم بعمل السلطة التنفيذية مديريين بمرسوم

فظير المركزية في المحافظات ظاهر لأن شو ون المحافظة يديرها موظف يدعى القائمةام، موظف يدعى القائمةام، ولان السلطة المركزية (الوزارات) ممثلة في الحافظات والأقضية بدوائر حددت في ملاك الوزارة المختصة. فالحافظ والموظنون في المحافظة لا يتيمون المنطقة واغاهم كبقية الموظنين العموميين يختارون حسب نظام الموظفين الاداري، وكل مرفق في المنطقة يعتبر مرفقاً عاماً كبقية مرافق الدولة يطبق عليه القانون العام

واغا مظهر الادارة اللامر كزية في أواضي لبنان تحقق في المجالس البلدية والمجالس الاختيارية الحلية التي تنتخب بالتصويت العام المباشر أعضاءها ويعتمد لانتخاب المجالس البلدية القائمة الانتخابية المنصوص عليها في قافون انتخاب أعضاء المجلس النيابي ويقوم بالسلطة التنفيذية رئيسها المنتخب من بين الاعضاء

ونرى مظهر نصف اللامركزية في مدن بيروت وطرابلس والميناء لأن أعضاء الجلس البسلدي بعضهم منتخب والآخر تعينه السلطسة المركزية ، ولأن أعمال السلطة التنفيذية في بيروت لا يقوم بها دئيس الحجل، المبلدي مل الحافظ وأما في طرابلس والمينا فللديريمين بمرسوم واغا يتناول واتبه من ميزانية البلدية

وأما بجلس المحافظة فلم تتبع بشأنه الادارة اللامر كزية لأن بعض أعضائه موظفون والبعض الآخر يعينون برسوم من أصحاب المهن الحرة ولا تختارهم المنطقة بطريقة الانتخاب ولهذا لا يمكننا ان نقول عن مجلس الحافظة انه ادارة لامر كزية لأن أعضاء عبير منتخبين ورئيسه يمين من قبل السلطة المركزية (() كما ان صلاحية مجلس القضاء مقتصرة على ابداء المشورة وليس في القانون ما يشير الى ان رأيه نافذ فيا عدا توزيع الاعتادات المنطق القرى التي ليس فيها بلديات (٢) ولا فيا عدا توزيع الاعتادات الانماش القرى التي ليس فيها بلديات (٢) ولا يستطيع مجلس الحافظة ان يتمدى الصلاحيات المنموحة له وهدو لا يمكنه ان يتداخل في الشؤون المجلية بسل مداخلته مقتصرة على القضايا ذات الطابع المام لا الطابع الحاص لانه قد ولج اليه النظر في عوماً وكان من الأصوب تحديد الشوون التي يمكن ان يقرها عوماً وكان من الأصوب تحديد الشوون التي يمكن ان يقرها

ولا يخفى ان الحكومة مضطرة لاتباع رأيه في حالات الوجوب أما في الامور الاخرى التي يكون للمجلس فيها مجرد الاقتراح فان الحكومة غير مقيدة برأيه فيها . هذا ويلاحظ ان مجلس المحافظـة لا

⁽١) لوبادر : فقرة ١٤٨ (٢) المادة ٤٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١

يستطيع التداخل في شؤون غير المحافظة ولا في شوءُون قد حولت الى سلطات اخرى(١)

هذا : ومن الدوامل التي تقلل من أثر اللامر كزية الادارية السلطة التي منحت للمحافظ فيا يختص بالبلديات ، فهو بمارس صلاحياته هذه بوصفه وصياً إدارياً ومشرفاً عليها كما أجم على ذلك علما ، الإدارة

وهنالك عامل هام في اللامركزية الادادية وهو النظام المالي للمنطقة ، واغا في لبنان قد وضع تحت إشراف السلطة المركزية أو ممثليما لانه يخشى اذا ترك للسجالس الحلية أن لا تحسن القيام بالجبساية والانفاق ، ولذلك وأينا ان القراوات الآتية لا تكون نافذة إلا بعد موافقة الحافظ :

١ _ موازنة البلدية

٢ ــ رسوم البلدية

٣ _ عقود الايجار التي تجاوز مدتها ثلاث سنوات

شراء عقارات وانشاء مبان جدیدة أو تجدید بنایة بکاملها
 والمشاریسع والحطط وتقدیر الاکلاف المختصة بالاصلاحات وأعمال
 الصیانة التی تستوجب نفقات ترید عن عشر دخل البلدیة المادي

ه_ تسوية الحلافات والمناذعات

٦ _ المصالح العامـة المختصة بالبلدية كمصلحة الصحة العامة
 والشرطة والنقل . . . ____

⁽١) لوبادر ص ٤٩ .

 ع. قبول الهبات التي ينشأ عنها أعبا . ومن جهة ثانية لا تكون نافذة إلا بمدموافقة وزير الداخلية :

١ ــ القرادات التي يتألف منها نظام دائم ومنها نظام الموظفين
 ٢ ــ التكالف غير العادية والقروض

٣ - بيع الاملاك البلدية التي استملكت لمنفعة عامة

ك -- إنشا شوادع وساحات عامة أو إلقاؤها أو تصنيفها و كذلك إنشا الساحات والحدائق ووضع المخطط لتقويم الشوادع البلدية الدامة أو تمديدها ووصاية السلطة المركزية على المجالس البلدية ظاهرة من نص المادة ٧٦ من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي وقم فلا يجوز له أو لرئيسه أو لأحد أعضائه ان يصدر مناشير وبنانات وان يعرب عن أماني تتملق بالسياسة أو الدن أو الادارة المامة وكل القرارات المتخذة خلافاً لما ذكر تكون باطلة حكما وليس من حاجة الى قرار بالقائها (المادة ٧٧ من المرسوم السابق) وأما أثر اللامركزية في أعمال المجلس البلدي فهو باد بنص المادة وأما أثر اللامركزية في أعمال المجلس البلدي فهو باد بنص المادة المواضيع الآتية :

١ ـــ المشاريع بتقويم الطرق العامــة الكبرى أو بتمديدها في المنطقة

٢ _ التدابير المتملقة بالأسماف المام

٣_ إنشا٠ مكاتب ومؤسسات خيرية

 عــ جميع الامود التي توجب القوانين والانظمة استطلاع وأي المجلس البلديفيها والامود التي يستشيره بشأنها المحافظ أو القائمقام .

المجلس البلدياديا والا موراني يستسيره بسالها المخاطفة او العادلها م وإذا طلب الى الحبلس البلدي بصورة قاؤنية إبدا ورأيه فرفض وتهامل في ذلك فيمكن الاستفناء عن رأيه (المادة ٧٤ فقرة اخيرة) وبعد ان أوضعناالقرارات التي لاتمتبر نافذة الابتصديق المحافظ بحد عموة المجلس البلدي لأبدا ورأيه فيها نقول ان موافقة المحافظ اووزير الداخلية قد تكون ضمنية . فان القرارات البلدية التي يتألف موافقة المحافظ اووزير الداخلية اذالم يرسل المحافظ او وزير الداخلية خلال المدة المبينة في المادة مهمن قاؤن البلديات وهي شهروا عدمن تاديخ وسول القرارات البها الموافقة عليها او الغائب بقرار مملل او يوقف تنفيذها الكرارات البها المحافظ الواقت المنافئة التسلسل عم بيان انها محول الموقف تنفيذها ان يوقف التنفيذ اكثر من شلائين يوماً عتدير موافقاً عليها ان يوقف التنفيذ اكثر من شلائين يوماً عتد موافقاً عليها المستأد وسيتثنى من ذلك القرارات المتطقة بالتخطيط . (1)

(1) المسادة ٦٧ من المرسوم الاشتراغي رقم ٥ الصادر في ١٠ كانون الأول سنة ١٩٥٤ المختص بالبلديات . بجوز تقرير الالفاء عنواً اوبناء على طلب من ذوي العلاقة؛ وعب تقديم طلبات الالفاء الى امانة البلدية اوالى المحافظ اووزارة الداخلية يميلة خسة عشر يوما تبتدىء من تاريخ لعش القرار ، وتعتبر العللبات مردودة اذا قدمت بعد مله الملدة ومن آثار المركزية ما ورد بالمادة ٧٧ من قانون البلديات فقدجا بهذه المادة ٠٠ فيها خلا القضايا المستعجلة والاجرآ آت التحفظية لانجوز البلدية ان تقيم السدعوى الابترخيص من المحافظ ونجب ان تهر هن عن حقها في اقامة الدعوى على وجود مصلحة تستوجب اقامتها اما قراد الحافظ بهذا الشأن فيجب ان يكون معاللا وان يصلد بخلال شهر يبتدى من يوم طلب الترخيص المتقدم ذكره ؟ واذا تأخر اصدار مبعد انقضا هذه المهاة حق البلدية ان تقيم الدعوى و ترافع عنها (٧)

١٤٢ _ احلام خاصدً:

لابد لنا من التنويسة بأمر لسه اهميته القصوى ذلك ان المادة ٦٥ من قانون البلديات نصت على ان القرارات الصادرة من. الجلس البلدي المتعلقة بالمواضيع الآتية لاتنفذ الابعد مصادقة القائم علما :

١ - ادارة الإملاك اللدية

-٧ عقود الايجاد التي لاتزيد مدتها على ثلاث سنوات

٣_ شراء الأملاك العقادية بشرط ان يكون المبلغ اللازم لشرائها
 والمبالغ التي سبق السجلس ان وافق عليها لمشترى أملاك اخرى في
 السنة المالية نفسها لايزيد مجموعها عن عشر دخل البلدية العادي

٤ المشاديع والخطط وتقدير الاكلاف المختصة بالأصلاحات واعمال العبيانه بشرط ان يكون بجوع النفقات اللازمة لهاو لمشروعات أخرى من نوعها سبق المعطس البلدي ان وافق عليها خلال المدةنفها لايزيد عن عشر الأعتمادات المخصصة لها في المواؤنة

م جمل المبانى البلدية في ضهانة شركات الضيان

وضع تعريفات المعربات والمركبات العمومية على اختلاف
 انواعها والعموانات المدة الركوب والحل والجر

٧_ اسعاف الفقرآء والبائسين

٨- كل مشروع يغتص ببنا أو اصلاح أوهدم وبالأجال جميع الأعمال التي يريد الأفراد أن يقوموابها مما يجب عرضه على الجلس البلدي لاجل التدقيق في الشروط المتعلقة بحفظ الصحة والسلامة العامة وفي الذي يطلب اعطاؤه

هـ قبول او رفض الهبات والاشياء الموصى بها البلدية من غهر ان تنشأعها اعباء او تشترط فيها شروطاو تستوجب تخصيص عقارات وبدون ان تكون تلك الهبات والأشياء الموصى بها مدعاة للاعتراص من قبل عائلات الواهبين والموصين وبوجه عام كل الموضيع الداخلة في اختصاص الحبالس البلدية باستثناء المواضيع التي أشرنا البها سابقاً والحاضمة لمصادقه المحافظ او وؤير الداخلية المشار اليها بالمادة ٦٦ من قانون السلدمات .

ان هذه الصلاحيات التي نصت عليها المادة ٦٠ من قانون البلديات يتولاها المحافظ في بلديتي طرابلس والميناء ووذير الداخلية في بلدية مووت.

وإِمَّا للجلس البلدي بشخص رئيســـه حق الإشراف على احمـــال التنفيذ (١)

واذالم يباشر المحافظ في بيروت ، اوالمسدير في طرابلس والمينا . تنفيذ قرارات الجلس البلدي خلال شهر واحد من تاريخ ابلاغها اليه يخطره المجلس البلدي بوجوب التنفيذ فاذا كم يذعن لهذا الاخطار في مهلة عشرة إيام عهد المجلس الى رئيسه بالتنفيذ (٢) .

ومن ثم فان موازانة البلاية في بيروت تخضع الى سلطة مراقب عام يعين بمرسوم يتغذ بمبلس الوزوا • لمدة ادبع سنوات • ويصرف راتبه من موازنة البلامة

ويخضع المواذنة في بلدتي طوابكس والميناء الى سلطة مراقب عام يعين بالشروط الواودة ذاتها

 ⁽١) المادة ١٢٩ من قانون البلديات الصادر في ١٠ كانون الاول سنة ١٩٥٤
 (٢) المادة ١٣٠ من قانون المذكور

وعارس المراقب العام مراقبة تنفيذ موازنة البلدية من واردات ومصارفات وفقاً لأحكام قانون المحاسبة العامة في ما يختص بمراقبة النفقات ويقوم بتحضير الموازنة من واردات ومصارفات ويشرف على مصالح البلدية كافة في الشؤن المالية (١). وبما تقدم يتضبح:

١_ ان سلطة التقرير يتولاها الحجلس البلدي

٢ ــاما سلطة التنفيذ في البلديات الكبرىفيتولاها وئيس الجبلس
 البلدي وتعاونه دوائر و لجنة بلدية

وارثيس الحبلس البلدي بصفته دئيس السلطة التنفيذية ادارة دوائر البلدية والاشراف عليها وادارة امو الاالبلدية وعقاداتها وبالتالي القيام بجميع الإعمال اللازمة لصيانة حقوقها وإدارة مداخيل البلدية والأشراف على حساباتها وقدبسطت وظائف a تفصيلًا بالماده ٥٠ من قان البلديات الجديد

يتولى سلطة التنفيذ في البلديات الصغرى رئيس البلسدية
 ويماونه فيها موظفون بعد موافقة القائمةام

م- تطبق على بلديات بدوت وطرائل والمينا، الاحكام
 المختصة بالبلديات الكبرى فيا خلا الاستثناات الاتية:

(١) المادة ١٣١ من القانون نفسه ، هذا وان لوزير الداخلية أن يفوض مدير الداخلية العاجئ بمارسة جميع الصلاحيات التي يخوله إياها قانون البلديات اوبعضها وبمارس وزير الداخلية في ما اختصى ببلدية بيروت الصلاحيات المطاة للمحافظ بمقتضى قانون البلديات (المادة ١٣٥ و المادة ١٣٣) . ١- تنا ط سلطة التقرير بالحجلس البلدي

٧_ يتولى اعمال سلطة التنفيذ في بيروت الحافظ

٣- يتولاها في طرابلس والمينا مديريمين بمرسوم ويصرف داتبه من مواذنة البلدية

٤- تخضع الداوئر البلدية وحساباتها التفتيش المالي والادادي وتقوم به الدائرة الختصة في وزارتي الداخلية والمالية معمر اعاقصلاحية هيئة تقتيش الدولة

ويتناول التفتيش جيع اعمال البلدية ومقدار انطباقها على القانون وخاصة الأعمال التي تقيد مالية البلدية وعقد النفقات واوامر الصرف - انالقرادات المتملقة بالمواضيع الواردة بالمادة ٦٠ والتي اشرفا إليها سابقاً والتي لاتمتير نافذة الابعد مصادقة القائقام يتولاها المحافظ في بلدتي طرابان والمينا ٤٠ ووثير الداخلية في بلدية بيروت

 ٦- ان القراوات التي يتخذها رئيس البلدية في المسائل الداخلة باختصاصه لما (¹) صفة الالزام

وينشر امين البلدية العام القرارات بالصاقها على باب دار البلدية اذا كان لها صفة تنظيمية بأبلاغها الى الافراد اذا كانت تعالى يموضوع شخصى .

⁽۱) راجع المادة ۱۸۰ توانون البلديات التي هنيت بتقصيل اختصاصات رئيس السلطة التنفيذية في البلديات الكبرى والمادة ۱۰۰ و ۱۰۳ و ۱۰۳ اختصاصان رئيس البلدية في البلديات الصغرى

ورثيس البلدية هو الذي يعين الموظفين لجيع الوظائف البلدية الا التي نص القانون على طريقة اخرى التمين فيهاوهو يكف يد جيع الموظفين الذين يعينهم ويعزلهم ضمن الشروط المحددة بالانظمة النافذة المسافلة المسافلة التافي فلها ان تمتالك وتشتري وتقبل الهبات وتنشيء العقودوتتقاضي امام الحاكم بالشروط التي اوردناها تقصيلا

وعِثل البلدية امام الحاكم دئيس الحباس البلدي بصفته وئيس السلطة التنفيذية

> افتهی الجزء الاول وطب

> > الجزء الثاني

وهو يبحث عن نظام الموظفين الدائمين والموقتين وعـن امتياز المرافق العامة والاستقلال غير المباشر والاستثلال المختاط ٬ ونظام التأميم والمراسيم التشويمية الى غير ذلك .

المراجع الرجب الكتاب

1 — Manuel de Droit Administratif

100 ed. 1946. André de 2000 ed. 1947. Laubadère 3 cd. 1951.

2 — Traité élém, de Drt. Adm

1èm ed. André de Laubadère Principes généraux de Drt. Adm. Tèze

4 - Bonnard .- Précis de Drt. Adm. 4 ed.

5 - Duez et Debeyre - Traité de Drt. Adm.

6 - Scelle .- Précis de Droit des gens .

7 - Trotabas .- Précis de Science et de Légis . Financière

8 - Carré de Malberg - Théorie de la formation du droit par degré - 1033 .

o - Duguit . Traité de Droit Constitutionnel .

10- Hauriou .- Précis de Drt. Adm, 120 ed.

11— Walline .— Traité élém, de Drt. Adm. 6º ed.

12-Rolland - Prècis de Drt. Adm. 10 ed.

13— Ducroq .Cours de Drt. Adm.

14—Aucoc .— Confèrences de Drt. Adm.

15— Laferrière .— Taité de la Turidiction Adm.

16-Berthelemy .- Traité de Drt. Adm.

17- Berthelemy et Rivero .- 5 années de Réforme Adm.

الجعوت القانونية

Sirey .- Recueil général des lois et arrêts .

Dalloz .- Recueil de Doctrine , Jurisp. , et Législation

Semaine Juridique .- Jurisclasseur Périodique .

Gazette du Palais

Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat .

Revue de Drt. Public et de là Science Politique

Revue Administrative

Conseil d'Etat .- Etude dt Documents .- Publication annuelle

المصقات الجائبة

Bêquet .— Repertoire de Drt. Adm . Rép. Pràtique Dalloz . Jurisclasseur Adm. .— Edition technique 1951 .

المتوق المتلاذ

Alibert .— Le contrôle Juridictionnel de l'Administration Dicey .— Introduction to the law of the Constitution . Garner .— La conception Anglo-Americaine du Drt. Adm. Mélanges Hauriou . René David.—Iutroduction à l'étude du Drt. Privé de l'Angleterre

R. David .— Traité élem. de Drt. Civ. comparé. .
B. Schwartz .— Le Droit adm. Américain ,

جدول الخطاء والصواب

وقعت بعض الأخطاء المطبعية في الملزمات الاولى من الكتاب ترجو الى الفارى. تصحيحها كما يلي :

مغمة	مطر	واب	•	نسلساً	
10	1.		بجب		بحب
17	11"	Administratifs		Administratife	
*1	٧		المئدرسة		المدراسة
Ye	٧.		القانون		120
Yo	14		اخلت		اضلت
Y3.	11				ئسي
YA	, .	Bonnard	ئسبي	Boundrd	Ų.
YA		Gens		Geny	
14		Trotabas		Trotalbas	
74	-	Financière		Financières	
74	•	Morandière		Mandière	
74		Èlément		i lèmants	
71		Solidarité		Sodalité	
14	-	Bounard		Bonard	
71	_	Juridique		Juribique	
70	- 11	•	عليه دين الخز		عليه للخزيتة
£1		Juridique		Juridiqus	-
źa		Bonnard		Bornard	
fo				Subjectives	
£3		Subjectifs Particularisme		Pardicularisme	
£7	-	Personne		Personnes	
٤٧	• • •	I crimine	الفرض	A CEROSALICO	الغرض
£A		Fiction		Diction	5-7-
44		De la		Dec	

منح	سطر	صواب	خطأ
۰۵	۱۷	والملامة	الملامة
•1	1	But	Beut
01	18	الا انه أقر أن	الا ان
٥٩	10	واته هو ذو	هو دُنو
٦.	11	1. I.	J. L
3.		1988 رقم ٩	1976
70	11	پیمیی '	يمحق
17	۳.	_ ـ يى تدخلوا	تدخلو
٧٠		مدحو. وهي في الحالات الأثيرى تخضع	وهي الحالات الاخري
٧.	•	لنصوص القانون الخاص	43 Ç3
	_		ما هي
٧.	3	چې	
٧V	*	Juridiques	Juriques
٧١		Juridique	Juridiques
٨٠	۳	Éléments	Élément
ΑY	17	arner	Oarner
ΑY	. 14	لامبير	لاميرة
Α¥	14	لدرامة	الدرسة
AA	17	قاعدة	قاعلنت
44	٤	Cecret:lois	Decrets-los
1.1		بالنسية	بالبسة
111	٧.	Vabres	Valeres
311	Y٤	كابتان	كاتبان
111	۳	Les cantines	Les canti es
111	14"	وقد	وخنق
111	11	أحياناً من	أحيا من نا
144	18	Gestion	Getion
144	٤	الموضوعي	الموضعي
		1 11 - 1 - 1 - 1 - 1	

تَسيه : أعيد طبع الغرازات الادارية التنفيذة مرتبت المرة الأولى ورد في الصفعة PPP حتى PAP والثاني من PAP الى PAP قالرجاء الانتباه الى ذلك مع قبول المغذة لهد المطبعة عن منام المؤلف

سطر صفحة	صواب		خطسة
H"	Administrés	Administrès	
	Administratifs	Administrati	-
17 17	Administrative	Administrati	76
71 1F	Trotobas	Trotabas	
FF 1	يتعرف		ينزف
	Gouvernementale	Gouvernema	
الخاشيه ٢٥	القانون		القانو
	Science	Sience	
	Technique	Techinque	
100	Bonnard!	Bonndrd	
FA 13	De	Des	
Yn, Y	Financières	Finaucières	
	Trotobas	Trotabas	
F-9 - 1	Éléments	Élèmants	
4.4	Essentiels	Essenticles	
* -	Technique	Techinque	
على و المع	Bonnard	Bannard	41 81
	نقل حاشبه (۱) عن صفحة ۳۱	•	لا حاثيا
4 -1	Solidarité	Sodalité	
11 71	Solidarité	Solidiritó	
500 000	Solidarité	Soladizité	
	Du travail	Dutrovail	
4.0	Subjectives	Suobjectives	
7.16	Juridique	Jaribique	
	Objectives	Obojectives	
	Contentioux	Cantentieun	l.
PA 100 0	Tratobas	Trotobas	
HATUE		De	
51 13	Juridiques	Juridiques	
	Actes	Acte	
	Subjectif	Subjeti/	
40 .	Bonnard	Bornard Pardienlaria	
	Particularisme	Privée	196
107 11	Privé	Prives	i -uit
\$4 IF	القانوني		التاتوني
53 10	Personne	Personnes	
*A *	Fiction	Biction	
** *	Fiction	Biction	

زهت یی کمن

الفايون الإداري

الجزالثابي

مَنشُورًات الكتبة العَصرَيهُ الطب عَدُ والنشر - صَن يدا وبَيرُونت

> الملات التوسيرة معربة الإميند عناد المناد عمد يا

مغت زمة

نقدم الجزء الثاني من كتاب القانون الاداري بعد ان الآي الجزء الاول أقبال رجال القانون الادارة وتشجيعهم المضي في هذا السيل الشاني . وسيرى القارى في هذا الجزء مباحث ادارة مجهدة وموسعة لنظريدة الموظفين العموسين والحكيسان المقانوني توضعهم ، و لنظرية الموظفين القملين والمرتبطين بعقدهم الادارة وللوظفين المساحسدين ، و والموقين ، و المياومين ، و النظام القانوني الوظفية العامسة و ورجة استفادة الموظفين العموسين من الحريات العامة التي نسحها العمتور المواطنين كالإضراب و تأليف الجمعيات و القابات المهنية و اوضاع الموظف العامسة ، ووضع الموظف قانها معلما المعارفة و القانون الحكومات الثائرة ، ومكافأة الوظفية وانتها علماتهم و ونظام المعادين الإداري و القانون الاداري ، وتطورها في الاجتهاد ومدى سريانها في القانون والمراسيم الاشتراعية وبعد هسلة يرى معالجتنا بأسهاب المعراسيم التنظيمية والله نسال ان يعيننا ويسده عطائا الأكبال الجزء الثالث عن نظرية التأميم الحديثة والله نسال ان يعيننا ويسده عطائا الأكبال الجزء الثالث عن نظرة الاداري انه صبع جيب الدهاء

زهدي يكن

نظام الموظفين

١٤٣- نوطة عامة:

ان الدولة أو الاشخاص الادارية الاخرى اذا اتبعت نظـــام الادارة المباشرة (الربجي Regie Directe) بادارة المرافق العامة تستعين في هذه الادارة بموظفيها وتستخدم في ذلك وسائل القانون العام .

نعم ان للدولة ان تعهد الى فرد او شركة بمرفق من هذا النوع كاكان الحال قديما في انحاء السلطنة العيانية فقد كان يتولى الملتزمون جباية الضرائب من المواطنين لحسابهم لقاء مبلغ اجهالي كانوا يتعهدون بدفعه للسلطان تبعا لنظام الاقطاع السذي كان سائداً البلاد في تسلك الآونة الا ان الدول العصرية لم تعد تسلم ادارة هذه المرافق العامسة ذات للصفة الاداريسة البحتة إلى الافراد بسل انها تديرها مباشرة

بعمالها وموظفيها ⁽¹⁾ .

ان طريسق الاستغلال المباشر ليس قاصرا حسلى المرافق ذات الصبغة الادارية البحتة بل يتعدى هذا النطاق ويشمل ايضا المرافق ذات الصبغة التجارية او الصناعية .

أو لسنا فرى في لبنان ان السلطة العامسة هي التي تدير مصلحة الهاتف والبرق والبريد والاذاعة? وهذه جميعها تعدمن المرافق ذات الصبغة التجارية .

ثم ان البلديات تقوم بجانب السلطة العامة بادارة المرافق العامة ذات الصبغةالادارية المحلية فتستغل المشروحات الاقتصادية بصورة مباشرة كشروعات التنوير وتوزيع المياه والنقل المحلي وليس هنالك نص يمنع على الاشخاص الادارية الاخوى غسير اللولة ان تستغل لحسابها مثل هذه المشروعات .

والذي دفع الاشخاص الادارية الاخرى كالبلدية ان تقوم بادارة هذا النوع من المرافق ذات الصبغة التجارية والصناعية النزعة الاشتراكية الحديثة الستي ترمي الى تحقيق المساواة الاقتصادية بين الافراد للذين يقطنون ضمن النطاق البلدي وقد اطلق على هذه النزعة الجديدة اسم الاشتراكية البلدية (٢).

 أن جيابة الدخولية لحساب البلديات من قبل الملتزمين هي أثر مسن آثار تنازل الادارة للافراد حسن جياية هذه الضربية لقاء مبلغ اجهالي يتعهـــد ملتزم إلجهاية بدهمه البلدية

 لا بعض الدول كايطاليا قدوضع تشريعا سمح فيه البلديات ان تستفسل الطوري المباشر صددا مسن المشروعات ذات الصبغة التجارية والصناعية كتوزيع الكهرباء والمياه وتأمين المقل المشترك داخل المدينة . وقد صدر في فرانسة قافسون عام ٩٧٦ اباح فيه المبلديسات هذا النوع من الاستغلال . وصار باستطاعتنا ان نقول ان الهيئات المحلية لا يوجد مانسع يمنعها من استغلال اعمال ومشروعات ذات صبغة تجارية او صناعية على ان يكون رائد الهيئات المحلية هو النفع العام لا المنافسة التجارية بمعنى ان الهيئات المحليسة تستطيع ان تستفسل بصورة مباشرة مشروعات تجارية او صناعية شبيهة بالمشروعات التي يقوم بهاالافراد ضمن الشروط الآتية :

 ١ ــ اذاكانت المشروعات الحرة عاجزة عن سد حاجة ضرورية للجمهور او انها غيركافية لتأمين حاجة الجاعة المحلية .

٢ ــ اذاكان قصد الهيئات المحلية من القيام بادارة المشروعات
 التجارية او الصناعية تحسين نظام المرفق العام القائم او جعله ملائمــا
 للظروف (١) .

٣ ــ اذا اريد من الاستغلال منع الاحتكاركما فعلت السلطات للعامة اثناء الحرب العالمية فانشئت مشروعات تجارية وصناعية بقصد مكافحة ارتفاع الاسعار .

ولو كان العمل الدني تقوم به الهيئات المحلية فيسه منافسة للافراد لان
 مداخلة هذه الهيئات يقصد به اداء خدرة هامة عسـن طريق تحسين نظام المرافق
 العاماو توسيعه كي يسد حاجة الجماعة

وجدير بالقول ان المرافق التجارية او الصناعية والاقتصادية اذا اديرت مباشرة فائها تخضع لقواعد القانون العام في ا يتعلق بسيرها وادارتها ونظام موظفيها كما تخضع لنظام اللولة المالي العام فتضاف ايراداتها للدولة وتخضع بالمصروفات لقواعد سنوية الميزانية .

بعدهذه التوطئة الضروريةيحسن بنا ان تدخل فيصلب الموضوع فنبدأ اولاً يتعريف الموظف العام .

١٤٤ _ تعريف الموتلف العام:

عرف بعض العلماء الموظف بانه الشخص السندي يشغل مركز آ دائماً في ملاكات الدولة لتأمين سير المرافق العامة .

وعرفه البعض الآخر بانه الشخص الذي يتولى عملا دائمــــــآ في احدى المرافق العامة (١)

ويقول دويز: يجب الرجوع في تعريف الموظف العام الى اقوال العام الى اقوال العام دون الأخذ بالاجتهاد لان آراء المحاكم ترتكز عادة على الوقائم الملدية الصرفة المقتصرة على الدعوى المرفوعة ولا تضع المحاكم قواعد عامة يمكن الرجوع البهاكما يفعل الفقهاء.

١) هذا التعريف اختاره مجلس شوري الدولة الفرنسي بقراراته ٢

راجع قرار مجلس شورى الدولة الصادر في ١٩ أذار سنة ١٩٧٣ ، مجلسة المجلس ص ١٩٧٩ ، مجلسة المجلس ص ١٩٤٩ ، حالوز ١٩٤٧ ، كانون الاول سنه ١٩٤٣ ، حالوز ١٩٤٧ ، ص ١٩٤٤ ، قسم الاجتهاد وتعليق هوت ، ويظهر أن نظام الموظفين الحديث الذي صدر في فرانسه بتاريخ ١٩ تشرين الاول سنه ١٩٤٦ الحذ بهذا التغريف واجسم المادة الأولى منه .

وكــل تعريف للموظف العام يجب ان يحتوي عــلى الشروط القانونية الواجب توفوها لا ان يقتصرالتعريف على ارتباط الشخص بمرفق اداري عام على وجه اللعوام .

اما الشروط الّي لا بدمن الاشارة اليهافي التعريف فاننا نوردها كما يلى :

 المساهمة بادارة المرفق العام: ومعنى ذلــك انه اذا لم يكن هنالك مرفق عام بالمعنى القانوني لهذه الكلمة فليس هنالك وظيفة عمومية ولا موظف عمومي.

ان هذا الشرط كانت تأخذ به دائماً عاكم الخلافات في فرنسة بقراراتها فكانت تقول ان الموظف العام هو العامل اللهذي يدهى للمساهمة في سير سرفق اداري صلى وجه دائم (١) ومجلس شورى للمولة الفرنسي كان يقول به فلم يمنح صفة الموظف العام لقابلة قور المجلس البلدي منحها تعويضاً سنوياً لقاء اقامتها اللدائمة في المدينة واعتبرأن مجرد اقرار المجلس البلدي لتعويض لاينشيء مرفقاعاما (٢)

وعلى عكس ذلك فقد اعتبر رؤساء المهندسين المعاريين اللهين يشرفون على الآثار القديمة ويعنون بصيانتها والمحافظة عليها موظفين عموميين لانهم يساهمون في سير المرفق العام المولج بحفظ وصيانــة

إ) راجع قرارها الصادر في ١٥ كانون الثانيسته ٩٣٨ سيريسة ٩٣٨٥
 ٣٨ صدر هذا القرار عن سجلس الشورى في أول حزيران عام ١٩٠٠، سجلة ١٩٨٣٠. صفحة ٣٨٣٠.

وترمع ويناء مهائي الدولة (١) .

وليست كمل مساهمة بادارة مرفقعام يغشأ عنها اطلاق صفة الموظف العام بل لا بد ان يكون المرفق من المرافق السي تديره الدولة مباشرة بطريق الريجي وهذأ المشرط أقره بالاجاع العلماء فسلم يعتبروا الاشخاص الذبن يشتركون في ادارة وسيرمرفق عام يلمار بطريق الامتياز من طائفة الموظفين للعموميين لان صلتهم بالادارة ليست مباشرة كصلةالذين يعملون في المرافق التي تدار من قبلها مباشرة وهم لايصنفون في ملاك الادارة ويلايسري عليهم نظام المرفقالمام ٧) يجب ان يكون للرفق العام ادارياً لا مرفقا صناعيا اوتجاريا فاشخاص المرافق الصناعية والتجارية يخضعون القانون الخاص ولا يستفيدون من ميزات القانون العام لاتهم ليسوا اشخاصا اداريين . وقدكان مجلس شويرى المدولةالفرنسي استثنى القائمين طياداوة المرافق التجارية والصناعية شالمديرين والمحاسبين فمنحهم صفة الموظف للعام (٢) وقد زال هـ أما الاستثناء بالقانون الصادر في ١٩ تشرين الاول عــام ٩٤٦ الذي حصر اطلاق لفظة الموظف عــلى الاشخاص المصنفين في ملاكات المرافق الادارية الصرفة دون المرافق التجارية او الصناعية .

١) ١٨ حزيران عام ١٩٣٣ مجلة الحبلس ص١٥٦

٢) ان هذا الاستثناء كان موضع نقد شديد من العلماء ومع ذلك واجع قرار سبطس شورى الدواسة الفرنسي الصادر في ٢٦ كانون الثاني سنه ٩٧٣ مجسلة المجلس صور ٦٧

٣ ــ يشترط ان تكون توليةالشخص قديمت بصورة قانونية
 وعلى هذا الاساس لا يسري النظام الاداري الذي يخضع له الموظفون
 العموميون على من تولى الوظيفة بالعنف والاغتصاب (١)

ويجب ان يكون التعيين صادراً عن السلطة للعامة سواء اكانت فرداً او جاعة فالأشخاص الذين دعوا الى الوظيفة عن طريق العقد تسرى عليهم احكام العقد بخسلاف فئة الموظفين العموميين فالهسم يخضعون لنظام الموظفين القانوني دون سواه.

لا بدلمن دعي الى وظيفة عامة ان يعلن قبوله لها مع الاشارة الى انطائفة المتطوعين من الجنود لا يعتبرون من الموظفين للعموميين (^{٧)} وكذلك الاشخاص الذين تصادرهم الادارة القيام بعمل معين .

قلنا ان نظام المرافق العامة يوجب الدوام والاستمرار و تقول الآن ان طابع الوظيفة يحتم مثل هـ أما الدوام وعليه يجب ان يصنف الموظف في ملاك الدولة الدائم في الفشة والدرجــة التي نص عليها هـ أما الملاك الذي يلحق عادة بنظام الموظفين

الموظف الفعلي Pronctionnaire de faite . و السلاي يحارس وظيف .
 دون أن يكون قد دعي اليها بشكل قانوني بل قطوعا فليس هو عجر على أيفا ما الحلمة .
 ولا يستحق بالتالي المرتب .

٧) دويز : ص ٦٣٨ ، وجيز : ص ٢٠٤ ، طبعة ٧ وهو يطلق اسم الموظف
 على من دعى للخدمة المسكرية خلافاً لدويز .

ان هذا الشرط قال به الفقه^(۱) وايده الاجتهاد^(۲) ونص عليه المشترع^(۲)

ومجلس شورى الدولة الفرنسي لم يعتبر العامل الموقت الذي لم يصنف في ملاك الدولة الدائم موظفاً (٤) وكذلك اشترطت المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ الصادر في ٧ كسانون الثاني سنة ٩٥٥ (٩)ان يكون الموظف الدائم ملحقاً باحدالملاكات الملحقة يقانون تنظيم الادارة العامة . هذا ويجب ان ينظر دائمًا الى الوظيفة لا الى شخص الموظف بمعنى ان الوظيفة يجب ان تكون جزءا مسن الملاك الادارى وان يكون العمل دائماً مستمرا

هن اعمالهم من ميزانية الدولة .

١) ستانيوف: الموظف، ص ٣٥٠٠٠

هوريو : مختصر الفانون الاداري ، ص ٧٣١ وبونار : ص ٤٤١ ، رولاند ص ٧٩ ، وفالين : ص ٣٠٠ ، طبعة ٥

۷) شوری الدولة الفرنسي ۲ اذار سنة ۵۰۵ ، مجموعة المجلس ص ۳۰۸ ، و ۱۳ اذار سنة ۱۹۰۸ ، الحبوعة ص ۲۰۸

٣) راجع المادة ب من قانون الموظفين السادر في ٧ كانون الثاني ٥٥٥ بلبنان
 إ) محلس شورى الدولة بـ اذار سنة ١٩٧ الهموعة ص ٥٥٠ ، و ٣ كانون
 الثاني سنة ١٩٧ ، الهموعة ص ١١٩ ، و٣ افار سنة ١٩٧٧ ، الهموعة ص ١٨٤٧ ، و٣ افار سنة ١٩٧٧ ، الهموعة ص ٢٩٦٨ ، و٣ افار سنة ١٩٣٠ ، الهموعة ص ٢٩١ ، و مايس سنة ١٩٥ ص ٢٩١ .
 و جز : المبادىء العامة ، ص ١٩٥٩ طبعة ثانية ، وعلى هذا الاساس لم يعتبر محلس شورى الدولة بقراره الصادر في ٣٧ موز سنة ٨٠٥ دالوز ض ٨٧٨ للمضفين لاموال الجمعيات المدنية من فئة الموظفين وان كانوا يتناولون تعويضاً

بعد هذا التفصيل يمكن تعريف الموظف العمومي على الوجه الآتى :

الموظف العمومي هـ و ذلك الشخص اللذي يساهم في نشاط المرفق العام اللذي تديره الادارة مباشرة ويتم تعيينه بوجه قانوني بقرار صادر عن السلطة العامة سواء اكانت فرداً او جاهة على ان يعلن قبوله للعمل الدائم الذي دعي البه في الدرجة التي نص عليها الملاك التابع التنظم الاداري .

ان هذا التعريف جمع الشروط القانونية التي اجمع العلماء على وجوب توفرها لاطلاق تعبير الموظف العام على كل من يتولى عملاعمومياً.

ويلاحظ انه استبعد من التعريف الاول استيفاء مرتب او مكافأة من الميزانية ومن الثاني خضوع الموظف التقاعد (١) وان يتم التعيين بوجه معين لان العلماء يقرون ان تولية العمل عن طريق الانتخاب ليست دليلاعلى ان الشخص المنتخب ليس موظفاً اذ لا عبرة لطريقة اشغال الموظف الوظيفة (٢) فالقانون لم يضع قيداً

ا) ان عبلس شورى الدولة الفرنسي بقرار اتقالعديدة كان يطاق صفة الموظف على من حاز الشروط التي اوردناها اعلاه وكان يورد عرضاً في اسبابها يسان الشخص بالاضافة الى ذلك يتناول مرتباً من ميزانية اللدولة فلم يجعل تناول المرتب شوطاً اساسياً لاطلاق صفة الموظف العام (راجع شورى الدولة ٣ كانون الاول سنة ٩١٩ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣٥ تموز سنة ٩١٩ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣ تموز سنة ٩١٩ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣٠ تموز سنة ٩١٩ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣٠ تموز سنة ٩١٩ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣٠ تموز سنة ٩١٩ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣٠ تموز سنة ٩١٩ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣٠ تموز سنة ٩١٩ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣٠ تموز سنة ٩١٩ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣٠ تموز سنة ٩١٩ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣٠ تموز سنة ٩١٩ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣٠ تموز سنة ٩١٩ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣٠ تموز سنة ٩١٨ ، الهجموعة ص ٨٠٨ ، و ٣٠ تموز سنة ٩١٨ .

٣) ومع ذلك راجع هوريو ص ٧٥١ طبعة ١٢

لطريقة التعيين فقد تقع التولية بالتعيين أو بالأنتخاب .

والخلاصة ان كلمة الموظف لا تطلق الاعلى مـــن استوفي الشروط الآتية :

١ .. ان يساهم الموظف بادارة مرفق عام

٧ ــ ان تكون ادارة المرفق العام مباشرة مــن قبل الادارة

٣ ـ ان لا يكون المرفق تجارياً او صناعيا

٤ - ان يصدر التعين للوظيفة عن السلطة العامة بصورة قانونية

ه ـ ان يعلن الموظف قبوله للوظيفة التي سمى لها

٦ - أن يكون القصد من تولية الموظف ادخاله في ملاك الدولة
 الدائم ليقوم بعمل دائم مستمر

اما نظام الموظفين في لبنانفقد قسم موظفي اللمولة بالمادةالاولى الى قسمين الموظفين الدائمين ، والموظفين الموقتين .

وعرفت المادة الثانية منـه الموظف الدائم بانـه الذي ولي عمـلا دائماً في احد الملاكات الملحقة بقانون تنظيم الادارة العامة سواء اكان محاضعاً لشرعة التقاعد ام غير محاضع لها

واتت المادة الثالثة على تعريف الموظف الموقت بانه الذي ولي وظيفة انشثت لاجل عمل موقت او لمدة موقتة

وفي المادة الرابعة من النظام نص على ان كل شخص في خدمة المولة لا ينتسب لاحدى الفتتين المبينين في المواد السابقـــة يدعى

اجيرا(١)

يستخلص بمسا تقام ،

 ان عنصر الدوام في تحديد صفة الموظف هو جوهري وهو يعني ان تكون الوظيفة دائمة بطبيعتها والذي يشغلها يقوم بها عملى وجه الاستمرار (٢)

٢) وعلى هذا الاساس: لا يطلق اسم الموظف على فتات حديدة من المستخدمين تستخدمهم الادارة تحت اصحاء مختلفة كالوكلاء والاشخاص المصادرة لعمل موقت (٣) والمساعدين المجانيين المدني يؤخلون لاحدى المناسبات والاشخاص المدعوين للخدمة المسكرية والاجراء الذي يطلق عليهم اسم «المياومون».

٣) لا يطلق اسم الموظف الاعلى من يتولى عملا . دائما في ملاك
 تابع التنظيم الاداري وعلى هذا يخرج من عداد الموظفين :

ا ... المتدرجون للذين يدعون بعد اجراء مسابقة لعمل عمام ويقضون فيه وقتاً معيناً عملى سبيل التجربة حتى اذا مضى الاجل عينوا بصورة دائمة .

إ مراجع البحث: جيز ؛ جزء ٢ ، يشوف: ما هو الموظف ؟ اطروحة نانسي ؛ عام ١٩٧٧ ، ستتوف ، الموظف عام ١٩٣٣ ، لوبادر : الاساس القانوني لنظرية الوظيفة العمومية ، ص ٢٥٨ وما يعدها .

٢) عبلس شوری الدولة الفرنسي ، ٢٤ اذار سنة ه٠٠ ، فوترون : ص
 ٣٠٨ ، وه ١ شباط سنة ١٩٠٧ موتى : ١٩٠٠

٣) عبلس شورى الدولة الفرنسي ؛ ١٥ تشريسن الثاني سنة ،٩٥٠ سيرى
 ٣٠ ، ١٠ ومقال يتوقيع : F.R

وقد نصل مرسوم ١٣ ايلول سنة ٩٤٩ على نظام المتدوجين في دوائر اللمولة في فرنسة

ب) المستخلمون او الاجراء الذين تنعوهم الادارة الى العمل بعقود مشابهة لعقود اجارة الخلمة المعروفة بالقانون آلخاص

ج) المساعدون وهم طائفة المستخدمين الذين يقتربون من الموظفين العموميين دون ان يكون لهم صفة الدوام والذين يكون للادارة مطلق الحرية اما بالاستغناء عن عدماتهم بسهولة أو بتعيينهم بصورة نهائية (١)

ولهم اليوم في فرانسة ملاك خاص يتعلق بترقيتهم وتأديبهــم واجازاتهم للمرضية ورد بمرسوم ١٩ نيسان سنة ١٩٤٦

وهم لا يفترقون عن الموظفين العموميين الا بملاكهم الخاص الذي يختلف عن ملاك الموظفين الاصلي واما صفة الدوام لعملهم فهى اقل ثباتا بالنسبة لبقية الموظفين

وقد صنف مرسوم ١٩٤٦ الفرنسي المساعدين الى قسمين : المساعدون الدائمون ، والموظفون الموقتون

و مكن اعتبار المساعدين موظفين من نوع خاص

ق المنا ان مجلس شورى الدولة في فرانسة يشترط المساهمة
 بمرفق عام لاطلاق اسم الموظف على من يتولى وظيفة عمومية وأنما
 قد يستثنى المشرع للبعض فيعتبرهم من طائعة الموظفين وان لم يساهموا

١) فالين : س١٣٥

بمرفق عام كما يشاهد ذلك في تلامذة المعهد الاداري الوطني في فرنسة (1) وتلامذة السنة الثانية لمعهد المعلمين العالي فيها ايضاً ه) لا يعد من فئة الموظفين الاشخاص التابعون للرفق عام يدار بطريق الامتياز وكذلك الاشخاص التابعون للمرافق الصناعية او التجارية سواء اديرت مباشرة بطريق للريجي اوكمؤسسة عامة وهم جميعاً يخضعون للقانون الخاص (٢)

١) قالين: ٣٢٠

٢) عبلس شورى الدولة القرنسي ، في ٢٧ كانون الثاني سنة ١٩٧٣ ، عبلة القانون العام ، سنة ١٩٧٣ ، ص ١٩٧٧ ومطالمة ويفه ، برتشرين الثاني سنة ١٩٧٦ ، دالوز ١٩٣٠ ، ٣ ، ٣٩ ومقال بينفنو Eienvenue و يكانون الأول سنة ١٩٣١ ص ٢٠٨٤

الكيان القانوني ونع الموننين العمومين

 ١٤٥ _ الطابع القانوني لوضع الموظفين: خلقت حالة الموظف القانونية قضيتين او مشكلتين:

المشكلة الاولى ، هي معرفة ما اذاكان وضع الموظف يخضع لاحكام القانون العام او القانون الخاص

والمشكلة الثانية ، هي ما اذا كان الموظف يعتبر بوضع قانوني او بحالة قانونية شخصية وبعبارة امحرى هل هو مرتبط بعقد مع الادارة التي استخلمته ?

ان هاتين المشكلتين قد اثارتا قبلاكثير آمن الجدل القانرني واما اليوم فقد انتهى هذا الجدل وتوصل علماء القانون الاداري لتقرير مبادىء ثابتة لاخلاف عليها وقبل ان نوضح هذه المبادىء يحسن اننعرف النقاش الذي كان قائما قبلا

187 ــ التفرقة القديمة بين موظفي السلطة وموظفي الادارة: ظن البعض ان بامكانــه حل الخلاف بمجرد التمييز بــين موظفي السلطة وموظفي الادارة . وذلك بالرجوع الى درجة اختصاص كل منهم وامتدادها الى التصرفات التي يطلق عليها اسم و السلطة العامة الو الى الاعمال الادارية فقط ، فقالوا ان الاولين هم بوضع قانوني يخضع لاحكام القانون العام ، وقالوا عن الآخرين انهم بوضع تعاقدي ناشي عن العقد يتبعون احكام القانون الحاص ويشبهون بذلك العال الخصوصيون (١)

ان هذه النظرية قد اهملت في الوقت الحاضركيا اهملت التفرقة بين عمال الدولة القائمين بسلطة الامر والنهي (السلطة العامة) وعمالها الاداريين .

المحادث المحلة التي انتهجها مجلس شورى للدولة الفرنسي : اما مجلس شورى الدولة الفرنسي فقد اختط خطة لا تخلو من الابهام والغموض فبينها ثراه في قرارات كثيرة كان يأخذ يفكرة الوضع القانوني او النظامي ويخضع الموظفين الى احكام القانون العام ، فاننا نراه في قرارات احرى يقول عن الموظف بانه مرتبط مسع الادارة بعقد الوظيفة الغامة بمعنى ان الموظف في نظر المجلس هسو بوضع تغاقدي لكنه تابع للقانون الغام .

وقد نقد العلماء نظرية المجلس الاخيرة لانها تناقض نظريت الاولى وقد ظهرت نظرية المجلس الثانية بمناسبة اضراب الموظفين فاستند اليها ليبرر تصرفات الادارة بصرف الموظفين المضريين دون احالتهم الى المجالس التأديبية كها يقتضيه نظام الموظفين وقال ان الموظف باضرابه قد فسخ من تلقا وذاته الغقد الذي يربطه مع الادارة

١) يرتلبي : القانون الاداري ، نيزار ، النظرية العامة للموظف العمومي ،
 اطروحة عام : ١٩٠١

باشغال الوظيفة العامة (١)

وقد اصر مجلس الشورى على نظريته هذه بعدالد لتبرير عمل الادارة بفصل الموظف المضرب الا انه اهمل فكرة ارتباط الموظف بالوظف عن طريق العقد مكتفياً بتقرير ان الموظف باضرابه قد وضع نفسه باختياره خارج احكام الانظمة والقوانين التي تسري على الموظفين

وقدانتهى اليوم كل جدل في فرانسة فيها يتعلق بالتكييف القانوني لرابطة الموظف بالادارة بغد ان صدر قانون ١٩ ايلول سنة ١٩٤٦ الذي جاء في المادة الخامسة منه بان الموظف يعتبر في مركز قانوني ونظامي .

وبذلك اصبح المبدأ العام المقرر لدى الجميع هو ان رابطة الموظف بالوظيفة ناشئة عن القانون والنظام لا عن عقد الوظيفة الا ان هذا لا يعني ان الادارة محظور عليها ان تستخدم البعض بطريق التعاقد ، فالادارة يجوز لها استثناء ان ترتبط مع البعض بعقد ويطلق على هذا البعض اسم و الموظفين بالتعاقد »

ويقول لو بادر : ان الموظف سوا ً اكان وضعـه قــانونيـــاً او تعاقدياً فهو يخضع بوضعه دوماً لاحكام القانون الغام .

۱ ۱ ۱ - اسباب تقرير مبدأ الوضع القانوني الموظفين العموميين:

۱) مجلسشوري الدوله القرنسي ۲ آب سنة ۱۹۰۹، ص ۱۸۲۹، سيري ۱۹۰۹
۲ ، ۱۲۵ ، و تعليق هوريو .

ان الاسباب التي دعت الى تقرير وضع الموظف العام القانوني والنظامي هي منفخة المرافق الغامة وسد حاجاتها .

فالمرافق العامة باعتبار انها قد انشأت لتحقيق مصالح عامة فان مصلحتها تسمو على كل مصلحة فردية وبذلك تدعو الضرورة اجياناً الى تعديل نظام المرافق العامة دون الالتفات الى مصلحة الموظف للشخصية.

وعلى هذا الاساس وضعت المبادئ الآتية لمصلحة المرافق العامة:

 جعلت المرافق العامة خاضعة لاحكام القانون العام توصلا لتطبيق قو اعدخاصة من شأنها سدحاجات المرافق العامة التي تفضل على غيرها

٢) جفل وضع موظفي الدولة التابعين للمرفق قانونيا ونظامياً
 لتستطيع الادارة منفردة تعديل نظام الموظفين حتى يبقى متفقاً مع
 سير المرافق العامة الذي يقتضيه النفع العام .

بقي علينا مغرفة النتائج التي بني عليها وضع الموظف العام القانوني والنظامي .

189 ــما هي النتائج التي تترتب على الوضع القانوني الموظف المعام ? : تترتب على تقرير مبدأ الوضع القانوني والمنظامي المعوظف للعام التي اقرها مجلس شورى الدولة الفرنسي منذ زمن بعيد المنتائج الآتية : ١) ان وضع الموظف المستمد من القانون او النظام هو وضع عام غير شخصي فهو يسري على طائفة الموظفين كافة الذين تشملهم حالة قانرنية واحدة . وكل اتفاق شخصي بسين الادارة وأحد الموظفين لا اثر قانوني له بتاتاً اذا خالف نظام الموظفين (١) .

۲) ان وضع الموظف العام المستمد من القانون او نظام والذي يحتوي عادة على حقوق الموظف وواجباته يمكن تعديله من قبل الادارة دون ان يتمكن الموظف من اثارة الحق المكتسب ودون ان يكون له حق بالمطالبة بالتعويض من جراء التعديل نفسه (۲)

٣) اذا خالفت الادارة القوانين والانظمة التي نظمت وضع
 الموظف العام فان باستطاعته ان يقدم مراجعة امام مجلس شورى
 اللمولة ضد الدولة لتجاوزها حدود السلطة الممنوحة لها .

ان وضع الموظفين العموميين مستملمن القانون العام والمنازعات التي ترفع بشأن مخالفته تقام على الادارة امام المحاكم الادارية دون سواها .

۱۵۰ ــ التكييف القانوني لعملية تعيين الموظف: يتحصل من قولنا ان وضع الموظف العام هو قانوني ونظامي وغير شخصي ان

۱) مجلس شورى الدولة الفرنسي ، ٢٥ البول سنة ١٩٢٩ دالوز ١٩٧٩ ، ٣،
۷۵ وتعليق يفتر الدولة الفرنسي ، ١٩٤٠ البول سنة ١٩٤٦ ص ٤١١ وهايلول سنة ١٩٤٠ ، سعرى ، ١٩٤٧ ، ٥٠٥

۲) جلس شوری الدولة ۲۶۰ کانون الاول سنة ۱۹۶۷؛ ص ۱۸۵ و ۲۲ اذار
 سنة ۱۹۶۴ ص ۲۰۶

عملية التعيين ليست بالعملية الشخصية لانها ليست عقداً بدليل ان التعيين اذا جاء مخالفا للقانون او النظام فانه يطعن به بطريق المراجعة امام المحاكم الادارية لعلة تجاوز السلطة بينها التعيين لوكان معدوداً عقداً من العقود فان مثل هذه المراجعة لا يمكن رفعها .

ان عملية التعيين كما يقول علم القانون الاداري هي عملية فردية لكنها مرتبطة بوضع قانوني غير شخصي اي مقررة بالنظام ولكن ما هو التكييف القانوني لعملية التعيين نفسها فهل هي عمل وحيد الطرف يصد عن ارادة الادارة او عمل ثنائي الطرف تلاقت به ارادة الدولة والشخص الذي دعى الى الوظيفة ?

اجاب على ذلك مجلس شورى الدولة قائلا: ان الموظف منذ تعيينه من قبل الادارة يخضع الى احكام الوظيفة وبالاخص الى نظام التأديب حتى قبل قبوله الوظيفة (١) وان التعيين قبل قبوله من من الفريق الآخر لا يمكن استرداده الاضمن الشروط التي تسترد فيها القرارات الادارية (٢)

الا ان مجلس شورى اللولة عاد فقرر مـن ناحيــة ثانيــة ان

١) مجلس شورى الدولة ١٣ كانون الثاني سنة ١٩١١ ص ١٣ ٢ كــانون اول سنة ١٩٤٦ ص ١٠٥٤ الا ان بعض التعبينات في فرانسة لا يكون لها من مفعول الا بعد نشرها بالجريدة الرسمية وهي التعبينات الوظائف الداخلة بالقشمة الاولى والثانية كما نص على ذلك نظام الموظفين العام .

۲) مجلس شوری الدولة ۱۷ شباط سنة ۹۲۸ ص ۲۵۷

الموظف يمكنه رفض التعيين دون ان يجبر على تقديم استقالته (١) وان وفضه للوظيفة يبطل قرار التعيين .

وفي كل الحالات يستخلص من قرارات مجلس شورى الدولة السابق بيانها انه يعتبر التوظيف محملا وحيد الطرف معلقاً على شرط قبول الوظيفة (بونار التكييف القانوني لعملية التعيين ، مجلة رومان المقانون العام سنة ٩٣٠ ص ١) والقانون الاداري له ص ١٥٥) الما تنصيب الموظف في عمله فلا تأثير له في تسميته واعا من نتائجه صريان حقه بالراتب من تاريخ استلام الوظيفة .

ونظامي يتبع احكام القانون العام وقداخذ الاجتهاد بهذا الرأي اليوم على اطلاقه لانه يتلائم مع المبادئ العامة التي تسود سير المرفق العام وحاجاته وهي تعلو على مصلحة الموظف الشخصية ولذلك تستطيع الادارة ان تعدل وتغير في نظم المرافق العامة لتحقيق الاغراض التي انشأت من اجلها في كل وقت طالما ان هذا التعديل تستدعيه الحاجة دون النظر اوالتقيد بحقوق الموظفين الذين قد يتأثرون من التعديل والتغيير . فتعديل مدة الدراسة في معهد من المعاهد الجامعية وجعلها اربع سنوات بدلا من ثلاث سنوات من حق السلطة العامة ويسري على جميع الطلبسة الحالين والمستجدين دون ان يكون لهم حسق على جميع الطلبسة الحالين والمستجدين دون ان يكون لهم حسق 1) على جميع الطلبسة الحالين والمستجدين دون ان يكون لهم حسق

الاحتجاح بالحق المكتسب في متابعة الدراسة وفقاً للمنهاج السابق ، كذلك دخول الموظف خدمة الحكومة في نظام معين ليس معناه ان له حقاً مكتسباً في بقاء هذا النظام حتى احالته على التقاعد او انتهاء مدة خدمته بل من حق السلطات العامة تغديل هذا النظام طبقاً لم راه عققاً للصالح العام .

وقد اقر العلم والاجتهاد في فرانسة هذا الوضع ولا خلاف بشأنه (١)

ولا يجوز للادارة ان تتنازل او تقيد حقها في التعديل والتغيير فاذا قررت مصلحة من المصالح الغامة ان نظام الموظفين التابعين لها لا يجوز تغديله قبل مرور مدة معينة فان هذا النص لا يحرم المصلحة من حق التعديل قبل انقضاء الاجل المحدد (٢)

وحق التعديل والتغيير ليس قاصراً على المرافق التي تدار بطريق الريجي مباشرة من الادارة بل يشمل ايضاً المرافق التي تدار بطريق الامتياز لان هذه لا تخرج عن كونها مرافق عامة تخضع السلطات المعامة شأنها في ذلك شأن المرافق التي تدار بطريق الريجي غير ان التعديل يجب ان لا يؤثر في الحقوق المالية التي تترتب الممتعاقد صاحب الامتياز بمقتضى شروط عقد الامتياز فاذا كانت التعديلات

علس شورى الدوله ۱۳ نموز سنه ۹۱۷ الحبومة ۱۵ قضيه موالر
 علس شورى الدولهالفرنسي في ۱۹ شباط سنه ۱۹۳۲ و ۲۱ نیسانسته ۱۹۷۸

الجديدة من شأتها الاضرار بصاحب الامتياز كان له حتى مطالبة السلطة العامة بتعويض مالي

107 ــ وجودهذا النوع وتطوره: ان الموظفين العموميين هم عادة في وضع خاضع للقانون او النظام وانمــا هنالك موظفون آخرون قددهوا الى الوظيفة عن طريق الغقد الحقيقي . وقد اقر مجلس شورى الدولة في فرانسة منذ القديم وجود هذه الطائفة من الموظفين وصحة دعوتهم للوظيفة عن طريق التعاقـــد .

وقد طبق هذا النظام اولا في فرانسة على موظفي المستعمرات ومن ثم صار تعميمه في مرافق للدولة الاصلية الوطنية (^{٢)} ويعطون مثالا على هذه الطريقة من التعيين التطوع في الجندية فسان مجلس شورى الدولة بعد ان كان قرر ان وضع هؤلاء هو نظامي وليس

١) ص ١٤٠ ٢٥٠ طبعه عام١٩٩١ (١

۲) بربمو : الموظفون بالصاقد ، عجلة الفانون العام المسام ۱۹۶۶ می ۱۳۷۰ و شوري الدولة ۲۳ کانون الثاني سنة ۹۲۳ ، عجلة الفانون الدام ۹۳۷ می ۱۳۷۰ میکمدة الحملافات ۱۹ کانون الثاني سنة ۹۳۸ سیري سنة ۹۳۸ ، ۳۰ ، مجلس شوری الدولة ۳۲ تموز سنة ۹۳۸ ، وشوری الدولة ۳۲ تموز سنة ۹۳۸ ، وشوری الدولة ۳۲ تموز سنة ۹۳۸ ، وشوری الدولة ۲ تموز سنة ۹۳۸ ، وشوری الدولة ۲ کانون الاول سنة ۹۲۸ ، چلة الفانون العام ۹۲۹ می ۲۲ می شهر

ناشئا عن العقد (١) رجع وقرر ان التطوع في الجندية هو عقد (٣)
١٥٣ الطابع القانوني للموظف عن طريق العقد:ان الوضع القانوني للموظف المعين عن طريق العقد يتضف بالصفات الآتية:
١) ان الموظف عن طريق العقد هو موظف حقيقي يخضع الى واجبات الموظفين العموميين وبستفيد من الضهانات العامة للوظفة العمومية (٣)

٢) وأنما مركزه القانوني مستمد من عقد حقيتي ولذلك يخضع للشروط الفردية التي تضمنها قرار تعيينه والادارة لا تجيز على استخدامه بعد انتهاء مدة العقد وهذا الطابع يميز الوضع القانوني للموظف العام عن وضع الموظف بالعقد.

ويجب ان نقرر ان وضع الموظف عن طريق العقد ليس تعاقديا صرفا وانما مركزه مختلط فألى جانب الشروط الواردة في العقد هنالك نصوص تخضع الى النظام (١) وبذلك يسري عليه نظام المرافق العامة الذي يسري على الموظفين العموميين لجهة امكان تعديله من قبل الادارة اذا ما وعت حاجة المرافق الى ذلك .

٣) ان العقد الذي بموجبه يرتبط الفرد مع الادارة يعتبر عقداً

۱) ۱۲ تموز سنة ۹۲۰ ص ۲۰۸

٢) مجلس شورى الدولة ٢٩ كانون الثاني سنة ٤٤٧ ، مجلة الفانون العام ٤٤٨ ص ٢٥٩ ص ٢٥٨
٤) ١ رس سته ١٤٩ ص ١٠٠

إدارياً والمنازعات بشأنه ترفع امام المحاكم الاداريـــة ، وبذلـــك تستطيع الادارة تعديله او فسخه بمحض ارادتها (١)

وبذلك يتميز الموظف المرتبط مع الادارة بعقد اداري عن العامل المرتبط معها بعقد عادي خاضع القانون الخاص.

بعد هذا الكلام والتقسيم العلمي لفئات الموظفين بطريق العقد يحسن بنا ان نوسع البحث لاهمية هذا الموضوع.

من المعروف ان الموظفين يعينون عادة بملاكمات اللمولسة بصورة دائمة ليقوموا بوظائفهم هلى وجه الاستمرار واللموام تبعاً
لبقاء المرفق للعام الذي يشتغلون ضمن نطاقه ولكن يقع احيانا فتلعو
الادارة اشخاصاً ليعملوا في مصالحها الادارية عن طريت العقد
لاجل معين وان هذه الطريقة مع ندرتها مألوفة لدى الادارات العامة
عندما تحتاج الى اشخاص ذوي كفائة وعلم وفن ومواهب خاصسة
فتريدان تستفيد من خبرتهم ومواهبهم فتلعوهم الى علمتها عسن
طريق التعاقد عندما يصعب عليها او يتعذر ادخالهم في ملاك المدولة
المدائم اما لان شروط المدخول الى الوظيفة العامة تحتاج الى مسابقة
اولية ، أولان الموظف الجديد لا يمكن تعيينه الا في ادنى المرجات
وعليه ان يتبع نظام الترقيات القانوني فلا ترى امامها سوى طريقة

۱) بجلس شوری الدولة في ۽ تشرين الثاني سنة ۱۹۹۲ ص ۲۰۰۷ و ۲۹ کانون الثاني سنة ۱۹۶۷

العقد للاستفادة من ذوي الاختصاص والخيرة (١)

كما انه يتبع هذا الاسلوب عند انشاء مرفق جديد ولا يعلم اولا مقدار ما يحتاج من الموظفين لسيره فيؤخذ موظفوه عن طريق للعقد ومن المعروف ان الادارة لا تستطيع ان تتبع هذه الطريقة الا اذاكان مجازآلها الرجوع اليها بنص محاص في القانون .

امسا وضع هؤلاء الموظفين المرتبطين مع الادارة بعقد فيحدد بالشروط الواردة بالعقد التي يرجع اليها عند الخلاف فهو وضم خاص والعقد يشير عادة الى مدة الخدمة ومقدار التعويض ونسوع العمل وهو يعتبر شريعة المتعاقدين (٢)

ويهذه الطريقة يستبعد تطبيق نظام الموظفين الدائم الذي هو بالوقت نفسه نظام عام غير شخصي .

واذاكان هؤلاء الموظفون قد ارتبطوا مع الادارة بطريق العقد فليس معنى هذا الهم يحرمون من الضمانات العامة المعطاة للموظفين العمومين (٣)

وبذلك يقتربون من وخمع الموظفين العموميين ولوكانوعينوا

١) شورى الدولة ٧٤ كانون الثاني سنه ١٨٤٩، المحمومة ص ٦٥

٢) شوري الدوله الفرنسي ٢٢ تموزسنة ١٩٣٨ ، عبله القانون العام لعام ١٩٣٨
 ص ٩١٩ شياط سنه ١٩٣٤ ص ١٩٧

۳٫ شوری الدوله p شباطسنة ۱۹۲۶ المجموعة ص ۱۹۷ و ۱۹ حزیران سنة ۱۹۳۲ المجموعة ص ۱۲۲ او ۱۶ مایس سنة ۱۹۳۷ المجموعة ص ۱۹۹

بعقد لان عقدهم يخضع لقواحد القانون العام ويؤدي الى نتائج تشهه الحالة القانونية التى بملكها القانون العام بدليل :

اولا _ ان العقد لا يمنع الادارة من ان تلغي المرفق او تعسدل نظامه او تصرف مستخدميه ووجود العقد لا يحكون حائسلا دون تطبيق القواعد العامة لانظمة المرافق العامة التي بموجها تتصرف الادارة بالتعديل والتغيير وفاقاً لمقتضيات المصلحة العامة فبدأ قابلية نظام المرافق للعامة للتعديل والتغيير اللذي تكلمنا عنسه بالجزء الاول يسير رغم وجود العقد لا تتمكن الادارة من تحقيق الغرض الذي انشأت من اجله المرافق فوجود العقد لا يولي الموظف المتعاقد حق المطالبة بالابقاء على نظام المرفق العام وعدم اجراء اي تغيير فيه وانما ينشأ له الحق بالتعويض اذا نص على ذلك بالعقد وهذا المبدأ هو مطلق نادى به مفوضو الحكومة امام بالعقد وهذا المبدأ هو مطلق نادى به مفوضو الحكومة امام بجلس شورى الدولة الفرنسي منذ القديم (1)

ثانياً ـ ان العقد لا يمنع الادارة من حق الاقالة فقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة الفرنسي ان ارتباط الموظف بالوظيفة عن طريق العقد لا يحول دون حق السلطة بعزل احد المستخدمين الذين ارتبطوا بمرفق بلدي (٢)

ان مذا الميذأ استخلصه مفرض الحكومه (رومير) عطائماته يقضيه باردى (شورى الدوله ۲۹ كانون الاول سته ۱۰۵ لخموصه ص ۱۰۱۹
 ۲۷ حزبران سنة ۲۰٫۶ ما المجموعة ص ۵۹۵

وقد قلنا قبلا ان النزاع الذي يحصل بين الموظف عن طريق المعقد والادارة يرفع الى الحاكم الادارية لان العقد هنا يتميز بطابع خاص تسوده القواعد الواردة بالقانون العام وأعما اذا خولفت شروط العقد فان الموظف بالتعاقد لا يمكنه ان يرفع دعواه لتجاوز حدود السلطة وأعا يرفعها بالاستناد الى العقد وتخفيم القضاء المشامل بخلاف الموظف العام (١) ولكن الادارة اذا خالفت الاصول المقانونية والنظامية الوظف العام (١) ولكن الادارة اذا خالفت الاصول المحالة فقط يستند في مراجعته الى مهدأ بجاوز حدود السلطة لا الى شوء استعال الحدادة بهذه الفهانات كانت دعوة مسندة الى سوء استعال السلطة (٧)

المراجع: بريمو ، الموظف بالتغاقد ، مجلة القانون الغام ، صقة المراجع : بريمو ، الموظف بالتغاقد ، مجلة القانون الغام ، صقة ١٩٤٧ و ١٩٧٦ و ١٩٧٦ و ١٩٧٦ و ١٩٧٦ و ١٩٥٦ المركز القانوني للاشخساص غير الموظفين : لا يجب الاعتقاد بان طائفة المستخدمين غير الموظفين يشبه وضعهم دائما الاجراء الله ين تسرى عليهم احكام القانون الخاص نعم ان اكثر افراد هذه الطائفة ليسوا بوضع قانوني وهم يشبهون العالى التابعين المقانون الخاص الا ان المواقع هو انهم يختلفون بموضعهم المقانوني

١) ٢ تموز سنة و ٩ ، المجموعة ص ٢٢٥

٧) شوري الدولة ١٩ حزيران سنة ٩٣٦ المجموعة ص ٦٦٦

فالعال غير الموظفين المرتبطون مع الادارة بعقد يشبه ألعقود الغادية تسري عليهم بلاريب احكام القانون الخاص ويخضغون لاختصاص المحاكم العادية ويوصف عقدهم بانه نوع من ايجار الخدمة المعروف بالمشروعات الخاصة وهوحال المستخدمين والعال للذين يدعون الى العمل من قبل الجاعة عن طريق الاتفاق العادي(١) ومما يجب الانتباه اليه ان استخدام الشخص بقرار وزاري لا يمنحه صفة الموظف العام اذا تبين من طريقة الاستخدام انه اتبع بتعبينه اسلوب القانون الخاص ^(٢) وهو وضع اكثر الاشخـــاص للذين يشغلون وظائف غير رئيسية في المرافق الصناعية والتجارية وهنالك طائفة من العال تستخدمهم الدولة عن طريق التعاقد تتخذ اسلوب للعقد الاداري في استخدامهم وعندئذ يوسم عقدهم بانه عقد اداري لاعقد عادي من نوع ايجار الخدمسة المعروف بالقانون الخاص فاذا تبين من الظروف ان وضعه مستمد من عقد اداري فانه يخضع لاحكام القانون العام والمراجعات بشأنه بترفع امام المحاكم الادارية (١)

وفي فرنسة نوع من المستخدمين قد حدد وضغهم بالقانون او النظام وهم طائفة الوكلاء والمتدرجين والمصادرين والمساعدين وقد منحهم مرسوم 19 نيسان سنة ٩٤٦ وضعاً نظامياً حقيقياً .

۱) شوری الدولة ، ۲۹ کانون الثانی سنة ۸۰ p ، ص ۹۹ ٬ ۲۳ کانون الثانی سنة ه۳p ، ص ۹۳ و ۲۰ کانون الاول سنة ۹۶ p ص ۳۱۷ ۲) شوری الدوله ۲ شباط شنه ۵ یا p ص۲۸

۳) شوری اللوله ۹ حزیران سبه ۹۱۸ ص ۲۵۱ .

الموظفون المساعدون

القانون الاداري بوجه عام على طائفة الاشخاص غير الموظلاح عادة في وهؤلاء اما ان يقوموا بعمل يومي لا يشمله ملاك اللمولةالدائم كالاشخاص الذين تمدعوهم الادارة لمساعلتهما وقت الاحصاء لكتابة بطاقات الاعاشة وتوزيعها على السكان او لازالة الثلوج عن المطرقات الغامة . واما ان يشغلوا عملا دائماً بضورة موقتة ويقع ذلك عندما لا يكون هنالك موظف مستوف الشروط القانونية لاشغال المنصب فيشغله وكيل او مساعد لمدة لا تزيد على سنة

ان المركز القانوني المساعدين ليس كمركز الموظف وانمسا يقرب منه كثيراً

ومرى في بعض البلاد قد وضع نظام قانوني خاص للمساعدين بعد ان كثروا في فترة الحربين ألعالميتين نسص عسلى مرتبساتهم وتعويضاتهم واستفادتهم من الضان الاجتاعي والصحي ، ويلحق بهم في بعض البلاد الوظائف التي تنتقل بطريق الوراثة ككتابة العدل وتعقيب المعاملات والمحاماة امام عكمة التمييز .

النظام القانوني للوظيغة العامة

١٥٦- المفهوم العصري للوظيفة العمومية : لابد من الاشارة اولا

الى ان وضع الموظف يتألف من عناصر مختلفة متى نظمت ورتبت اطلق عليها اسم (النظام القانوني للوظيفة العامة .

ويمكن تلخيص هذه العناصر واعطاء امثلة عملية عليها بالطريقة الآتية :

كيف تتحقق تولية الموظف ? وما هي واجباته ؟ وكيفيكافأ؟ وما هي طريقة المراقبة والتأديب التي يخضع لها ؟ وسوى ذلك من الامور الماسة بجوهر الوظيفة العامة

وان حل هذه المسائل يختلف باختلاف المفهوم الذي يعتمد عليه فيا مجب ان تكون عليه الوظيفة العامة في نظام الدولة ولاينكر ان هنالك مبادىء متشابهة لمفهوم الوظيفة الغامة في الانظمة الحديشة فيمكن ان يقال مثلا في جميع الدول العصرية ان الوظيفة العامة هي مجموعة من الصلاحيات القانونية التي يمارسها الموظف لتحقيق المصلحة الحاصة .

عداد الموظفين العمومين.

واذاكان المفهوم الغصري للوظيفة يلتقي بمااوردناه عن اللول الحديثة الانظام الوظيفة نفسه يختلف بين قطر وآخر .

والشيء الذي يجب الاطلاع عليه ودراسته هو درجـــة انقياد الموظف لرؤسائه بسلسلة الرتب وهو ما سنعالجه بالفقرةالآتية:

10٧ _ درجة امتثال الموظف لرؤسائه: إن واجب الطاعة للرؤساء ليس بدرجة واحدة فيمكن جعل الموظف خاضعاً خضوعاً تاماً لرؤسائه ليس له حرية التصرف وهو كالأداة بين يديهم لهم سلطة على شخصه وعلى نشاطه وبالعكس يمكن تخويل الموظف وعاً من الاستقلال تجاه رؤسائه

ان النظام الاولكان متبعاً في فرانسة في عصر نابليون وقد مارسته بعد العام الثامن وهو اثر من آثار المركزية الادارية الشديدة التي كانت سائدة فيها:

ومها انحتلفت درجة الانقياد الرؤساء شدة وضعفاً فان الامتثال المرؤساء يمكن أذير تب بصورة يتفق مع الطابع العملي للوظيفة او ان يجعل الانقياد تغلب عليه الازعة السياسية فيكون الموظف وليد الحزب السياسي الفائر يدعوه للوظيفة لينفذ برامجه السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيكون اداة طبعة للسلطسة المركزية وهذا الامر قدسادمة في الولايات المتحدة فنان الحزب

السياسي الفائركان ياتي باعوانسه وانصداره فيعينهم بالوظائسف الحساسة بدلا من الموظفين السابقين الذين كانوا ينتمون الى الحزب الآخر الخاسر وكانوا في الولايات المتحدة يطبقون هسذا الاسلوب وفقاً للمبدأ المعروف عندهم وهو Spoils to the victor اي ان الغنامم تمنع للظافر

ان نظام الغنائم او الرعاية السياسية قدخفت حدت اليوم في للولايات المتحدة منذ اعلان وثيقة باندلتون عام ١٨٨٣ وتأليف لجنة الجلمة في المرافق المدنية لاختيار الموظفين الاكفاء للوظائف الفنية وسط يحتوي على واجب الطاعة للرؤساء مع اعطاء ضمانات خاصة لمصلحة الموظفين بمضى ان سلطة الرؤساء ليست وطلقة بل مقيدة تجاه تابعيهم .

ان هذا المفهوم الذي اتبعه لبنان هو الذيقام على انقاض النظام الاستبدادي القديم المبني على تحكيم الرؤساء بالتابعين وانتشر في القرن التاسع عشر انتشاراً سريعاً لسبين:

ا) قد اعطى الموظف صمانات قانونية تمنع استبداد الرؤساء
 وتحكمهم وهذا ماكان يطالب به الموظفون التابعون ، ويجاهدون

شاية حقوق الوظيفة الدامة الرئيس ، داللوز ١٤٧ ، مقال ص ٣٥ ريفيه ر^{و‡}
 شاية حقوق الوظيفة الدامة داللوز ١٤٧ ، مقال ص ٣٨

للوصول اليه وتحقيقه واذاكانت ادارة المرفق العام بصورة سليمة توجب ان يكون الرؤساء كلمة مسموعةفان من مصاحة المرفق ايضاً ان يكون للموظف التابع الحرية التي يستطيع ان يظهر فيها نشاطمه بادارة المرفق على احسن وجه .

لا إن امتثال الموظف لرؤسائه لا يتأثر بالنزعة السياسية المنفذة فهنالك وظائف فنية تحتاج الى مهارة والمام لا يجوز اسنادها الى من يتصفون بنزعة سياسية خاصة لما يسبب ذلك من المضار في المصالح العامة أما الوظائف ذات الصبغة السياسية فن المسلم به اعطاؤها الى رجل السياسة الذي تتفق سياستهمع الحزب الفائر الآخذ بناصية الحكم اما طريقة الحد من تحكم الرؤساء بمرؤ وسيهم فهي مشاهدة عمليا منظام الموظفين فهنالك شروط للمنحول الى الوظيفة وقيود لمنسح

بنظام الموظفين فهنالك شروط السلخول الى الوظيفة وقيود لمنسح الترقية ونصوص التأديب اي ان هنالك نصوصاً قانونية تحدمسن سلطة الرئيس نحو تابعيه فليس له سلطة مطلقة تحرم على التابع اظهار كفائته وجدارته بالعمل ، حتى ان هنالك قيوداً حددت من نشاط الرئيس كانت مدار النقد من العلماء واعتبروا نتائجها مضرة في مصالح المدولة (1)

⁽١)فيا يتعلق بمصادر البحث لانظمة الموظفين في البلاد المختلفه يراجع: غوهمة نظام موظفي الدولة في بلجيكا ، مجلة القانون العام ص ٣٩٦

لانكرو : الموظف السوفيائي ، المجلة الادارية ، لعام ١٥١ ص ١٧ كوليارو . النظام التأديبي للموظفين في المانيا ، محلة القانون العام لسنة ١ ٩٩ ص ١٠

وفيا يختص بالوظيفة العامة يراجع : مارتين : الوظيفة العامة ١٩٤٤

غريغُوار : مفهومالوظيفةالعامةفيالولايات المتحدة، المجلة الادارية لعام. ٩٠٤ص

مصادر نظام الوظيفة العامة

10A - النظام العسام الموظفين: ان مصدر النظام القانوني الموظفين: ان مصدر النظام القانوني الموظفين القوانين والانظمة ونعني بالاجتهاد اجتهاد مجلس شورى الدولة سواء اكان هنا ام في فرانسة فانه حافل في معالجة قضايا الموظفين العموميين كما حفل في اقسام القانون الاداري الاخرى.

واما نصوص القوانين فهي كثيرة ومتعددة واهمهـــا نظام الموظفين الذي صدر اخيراً بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٤ بتاريخ ٧ كانون الثاني سنة ١٩٥٥

ان هذا النظام قدجاء موضحاً حقوق الموظفين وواجبتهم باسلوب حديث وقدحل على المرسوم الاشتراعي رقم ١٣ اللصادر بتاريخ ٧كانون الثاني سنة ١٩٥٢ (١) كما جاء منظا وضع الموظفين القانوني بطريقة عصرية لان الانظمة السابقة عليه لم تكن كافية من جهة ولا واضحة من جهة ثانية فضلا عن أنها قد مر عليها زمن لم تعدتأتلف مع التطور الحديث لمفهوم الوظيفة العامة .

 ⁽⁾ ورد بالمادة ٣٦٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١ تاويخ ٧ كانون الثاني سنة ٩٥٥ النص الاتي : تلغي احكام المرسومين الاشتراعيين رقم ١٩ و ٢٩ تاريخ
 ٧ كانون الثاني و١٦ شباط سنة ٩٣ وجميع الاحكام المخالفة لهـــلما المرسوم
 ١٤ نفرة عليه المنفقة مع مضمونه

ولا يخفى ان نظام الموظفين القديم كان وراداً بالقرارين رقم ٩٢٥ تاريخ ٩ اذار سنة ٩٤٥ و ٣٩ ١٦ تاريخ اول تموز سنة ٩٤٠ وبالمرسوم الاشتراعي رقم ١٤٠ السابق بيانه يسري على موظفي الدولة برمتهم باستثناء رجال القضاء والجيش وقوى الامن اللداخلي الذين يخضعون للقوانين الخاصة بهم في كل ما يتنافى واحكام هذا المرسوم الاشتراعي كما جاء صراحة بالمادة ٩٣٥ منه . ثم ان تعيين حقوق وواجهات الموظفين بنصوص قانونية يمكن ان يتم بطريقتين :

١) اما ان يوضع لكل فئة من الموظفين ولكل جسم في الدولة
 نظام خاص يصدر بمراسم تنظيمية *

 ٢) او ان يوضع نظام موحد عام لطائفة الموظفين جميعاً يصدر بنص قانوني فاذا اتبعناالطريقة الاولى فمعنى هذا اننا نتبع اسلوب النظام الخاص واذا اتبعناالطريقة الثانية فمعنى هذا اننا نأ خذ بطريقة النظام العام
 كما ان صياغة النظام بالطريقة الاولى تحصل بمراسع تنظيمية

وبالطريقة الثانية تتم بقانون يصدر عن السلطة التشريعية .

واذا كان وضع نظام واحد عام للموظفين بنص قانوني له فوائد لانه يتجمع فيه كل ما له علاقة بالوظيفة العامة والموظفين العموميين ولا تكثر بذلك الانظمة الخاصة لكل مرفق من مرافق الدولة ويتحقق فيه الاستقرار المشاهد بالنصوص القانونية الا ان له مضار لا تخفى بسبب صعوبة وضع نظام موحد لوظائف الدولة كافة وقد يستدعي بعضها قواعد خاصة فلا يمكننا مثلاان نأتي بنظام واحد يجمع بين انظمة المحافظين والشرطة والقضاء والحراس ويخشى اذا اخسذنا به ان تكثر الاستثناآت وان يكثر معها الغموض ولا نصل الى الغاية من التنظيم.

ومن اجل ذلك رأينا ان المشترع في لبنان بعد ان وضع نظاماً عاماً للموظفين يسري على موظفي الدولة باستثناء القضاء والجيش وقوى الامن الداخلي وضع من ناحية اخرى انظمة خاصة لبعض وزارات الدولة تتلائم مع سيرها وجهازها واننا نضرب على ذلك مثلا نظام موظفي السلك ألحارجي الوارد بالمرسوم الاشتراعي رقم الا الصادر بتاريخ ١٣ كانون الثاني سنة ١٥٥ فقد جاء في المادة الاولى هنه ان احكام المرسوم الاشتراعي رقم ١٢ الصادر في ٧ كانون الثاني سنة ١٩٥٥ (١) والمرسوم الاشتراعي رقم ١٤ الصادر في ٧ كانون الثاني سنة ١٩٥٥ (١) والمرسوم الاشتراعي رقم ١٤ الصادر في ٧ كانون لثاني منا الحكام التالية وهي الاحكام التي لاتأتلف مع نظام الموظفين وتنظيم الادارة العامة .

وما قلناه عن نظام موظفي السلك الخارجي يقال عن نظام (١) هذا المرسوم الاشتراعي يتعلق بتنظيم الآدارة العامة . (٢) ودو نظام الموظفين . موظفي وزارة المالية الفنيين الوارد بالمرسوم الاشتراعي رقم ٢٤ الصادر بتاريخ ١٥ كانون الثاني شنة ١٥٥ فقد جاء في المادة الاولى منه النص الآتي : مع مراعاة الاحكام الغامة الواردة في نظام الموظفين يخضع تعيين موظفي وزارة المالية الفنيين الى الاحكام الخاصة في هذا المرسوم الاشتراعي .

109 - نظام الموظفين: لم يوضع نظام هام للموظفين بصورة جامعة ينظم حقوقهم وواجباتهم قبل عام 190 فلم يكن قبل ذلك نظام عام الوظيفة العامة وقد صدر اول نظام للموظفين بـنالمرسوم الاشتراعي رقم 17 تاريخ ٧كانون الثاني سنة ١٩٥٣ احتوىعل ضمانات كبرى لموظفى اللولة .

اما النظام العام للموظفين المعمول به حالياً فهو النظام الصادر بالمرشوم الاشتراعي رقم ١٤ تاريخ ٧كانون الثاني شنة ١٩٥٥ كما قلنا

وقد لاحظ المشترع اللبناني الصعوبات التي تنجم عن اشراك جميع موظفي الدولة بنظام واحد فوضع انظمة خاصة للوظائف التي لا بد لها من قواعد خاصة فوضع نظام القضاة على حدة كما وضع نظاماً للجيش ولقوى الامن الله الحلي وسواها .

ولابد من التنويه بان نظام الموظفين لا يسري على مستخدمي المرافق الغامة الصناعية والتجارية الذين تطبق عليهم احكام القانون الخاص .

ويلاحظ ان المشترع عندما وضع نظاما خاصا لكل مرفق من مرافق اللمولة مستقل عن نظام المرظفين الحق به الملاك الذي يضم اشخاص المرافق.

ولا يغيب عن البال ان نظام الموظفين يسري على موظفي الدولة وحدهم ولا يسري على موظفي الدولة وحدهم ولا يسري على موظفي الجماعات المحلية (۱) وقد وضعت فرانسة لمؤلاء نظاماً خاصاً بقانون ۲۸ نيسان سنة ۱۹۳ كما انها وضعت نظاماً عاماً للموظفين بقانون ۱۹ تشرين الاول سنة ۱۶۳ حل محل قانون ۱۱ ايلول سنة ۱۶۲

170 علم الحلمة المدنية: انشيء في رئامة مجلس للوزراء مجلس دائم للمخلمة المدنية مهمته ان يعالج شؤون الموظفين وان يعلس بصورة مستمرة جميع القضايا التي تؤهي المي تحسين الادارة العامة وتأمين التناسق اللازم بين مختلف اقسامها واختصار المعاملات والاجراآت على ان تحدد صلاحيات هذا المجلس بمرسوم يتخلف بمجلس الوزارة وهو يتألف من موظفين ينتمون الى الفئتين الاولى وللثانية (٢)

 ⁽¹⁾ باستثناء موظفي الدولة السابقين الذين استخدموا قبل اول حزيران سنة ٩٣٧ في احدى البلديات البنانية او في ادارة الاوقاف واستمروا ع. لى دفع المصومات التقاصدية لحزية الدولة .

⁽٢) للادة · ٤من المرسوم الاشتراعي رقم ١٧ الصادربتاريخ ، كانون الثاني سنة عهه المتعلق بتنظيم الادارة العامة

الشروط العامة لتولية الوظيفة

171 _ الشروط العامة للدخول بعمل عام : يجب اولا معرف...ة الشروط العامة للدخول باحدى الوظائف العامة ومن ثم معرف...ة الاجرأآت العملية لقبول الموظف فيها:

اما الشروط العامة للمنحول بالوظائف العامةكما وردت بالمادة السابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ المتعلق بنظام الموظفين فهي:

ان یکون لبنانیا منذ عشر سنوات علی الاقل (۱)

 ٢) ان يكون قد اتم العشرين من عمره وان لا يكون قد تجاوز الخامسة والثلاثين اذاكانت الوظيفةمن الفئة الخامسة (محرر، كاتب، كاتب متمرن) ويستثنى الموظفون الفنيون من الحد الاقصى للعمر.
 ٣) ان يكون سلما من الامراض والعاهات التي تحول ذون

٤) ان يكون متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية او
 حنجة شائنة

قيامه باعباء الوظيفة وان يكون من ذوي السيرة الحسنة (٢)

تغتير جنحاشا ثنة : السرقة ، الاحتيال ' سوءالأثتمان ، الاختلاس '
(1) في فرانسة بجب ان يكون حاثراً على الجنسية الفرنسية منذ حس سنوات
(المادة ٢٣ من نطام الموظفين الجديد) ومعنى ذلك ان غير اللبناني محظور هليه
اشغال الوظيفة قبل مضي عشر سنوات على حيازته الجنسية اللبنانية ،

(٧) يجب ان يكون الموظف سليا من جميع العاهات المعدية كالسل او كالحمليرة
 كالسرطان او العصبية .

الاغتصاب ، التهويل 'التزوير ، استغال المزور ، الجرائم المخلـة بالاخلاقالعامة المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات، الجرائم المتعلقة نرراعة المواد المخدرة والاتجار بها (١)

ولا يخفي انجميع المواطنين متساوون يحق تولية الوظائف العامة فلا يجوز حرمان مواطن منها لارائه الدينية (٢) فالمستورقد كفل صراحة هذه المساواة (٣) ثم ان النساء في لبنان يجوز لهن ان يتولين الوظائف العامة على قدم المساواة مع الرجال فليس هنالك من حظر قانوني يمنعهن من اشغال اية وظيفة عامة (١)

وقد فتح المجال اليوم في لبنان لتولية المرأة منصب القضاء كها فتح لها بفرانسة بقانون ١١ نيسان سنة ٩٤٦ وهي تراول اليوم في لبنان مهنة المحاماة بلامانع اذا حازت على الشروط القانونية لقبولها في للنقامة .

وهناك شرط هام وردبالمادة ١١ من نظام الموظفين لا يمكن اغفاله وهو وجوب مراعاة الشروط الاضافية الخاصة التي يجب

 ⁽١) بعض البلاد التي اتبعت نظام الجندية الاجبارية اشترطت أن يكون طالب الوظيفة قد قام بالخدمة العسكرية بارقاتها المعينة

 ⁽٣) نجلس شوري الدوة الفرنسي : ٨ كانون الأول سنة ١٩٤٨

⁽٣) راجم في فرانسة المادة السادسة من اعلان حقوق الانسان لعام ١٧٨٩ .

⁽٤) وقد اینت هذا المبنأ مقدة الدستور الفرنسي لعام ٩٤٦ وایده علمی شوری الدولة الفرنسي بقرارات حدیدة صدرت عنه منها : قرار ۳ تموز سنسه ٩٣٠ ، طافوز ١٩٤٥ ص ٢٠ ، ٣٠ و 1٩ سنباط سنه ٩٤٣ ، طافوز ١٩٤٥ ص ٢٠ و ١٩٤٠ من ١٩٤٠ من ٢٠ ، ٢١ ، ٢١ ، ٢١ ، ٢١ ، ٢١ ،

ان تتوفر في المرشحين لبعض الوظائف المنصوص عليها بنظام الوزارة .

اما الاجراآت العملية لقبول المواطن في احدى وظائف الدولة فهى :

الا يعين احد في وظيفة دائمة من وظائف الفئتين الخامسة
 والرابعة (رئيس قسم ، محرر) الا بنتيجة امتحان ينظم لاجل املاء
 المراكز للشاغرة

٢) ولا يجوز لاحد أن يشترك في الامتحان الا أذا كان يحمل:
 أ - شهادة جامعية أذا كان الامتحان يجري لوظيفة من الفئة الرابعة
 فها فوق

ب -- شهادة البكلوريا القسم الاول على الاقل او شهادة معادلة لما اذاكان الامتحان يجري لوظيفة من الفئة الخامسة ويعفى من الشهادة المختزلون او الضاربون على الاله الكاتبة ، وموزعو البريد والبرق ، وموزعو المخارات الهاتفية .

ويمكن الاستعاضة عن هذه الشهادات للوظائف الفنية بشهادات عاصة .

 ٣) للموظف الذي قضى عشر سنوات في فئة ما ان يشترك في الامتحان المؤهل لاشغال وظيفة من فئة تعلوها مهم كانت الشهادات للمرسية التي مجملها. ولا تطبق هذه الاحكام على المرشحين للوظائف الفنية الستي يجب ان يحمل شاغلوها شهادات معينة (١)

ثم ان الفائزين بالامتحان يعينون بمرسوم متمرنين لمدة سنسة في للدرجة الاخيرة من الفئة اما موظفو السلك الخارجي فحدة تمرينهم ثلاث سنوات وموظفو الهيئة التعليمية فحدة تمرينهم اقلها سنسة واكثرها سنتان .

ويعفى من التمرين الموظفونالذين قضوا عشر سنوات في فثة ما واشتركوا في امتحان الاهلية لاشغال الوظيفة التي تعلوها بالفثة .

وللادارة الحق بصرف المتمرن خلال ملة تمرينه ولا يستحق له تعويض الصرف عنها وإذا لم يصرف هذا المتمرن قور انتهاء ملة التمرين كان له ان يطلب البت بامره في مهلة شهر من تاريخ انقضاء المدة فاذا لم يبت بامره خلال مدة اقصاها شهران اعتبر مثبتاً بحكم المقان ن

وتلخل مـدة التمرين في صـداد الحلمة الفعلية (٢) امــا المراكز الشاغرة في الفئة الثالثة (رئيس دائرة ؛ مفتش) فتملأ بالاختيار من بين موظفي للدرجة الحامسة وما يعلوها من الفئةالرابعة

 ⁽١) المادة ١٣ و ١٤ من نظام المرظفين (المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ تاريخ ٧ كانون الثاني سنة ١٩٥٥) و يجب اضافة نص المادة السادسة منه التي جاء فيها لا يعين احد الا في وظيفة شاخرة ولا يجوز أن يكون التمين مفحول رجمي .

⁽٢) المادة ١٩ من نظام الموظفين

(عرر ، رئيس قسم ، كاتب) على ان لا يؤدي ذلك الى زيادة في الرائب .

اما المراكز الفنية من الفئة الثالثة او من المراكز من الفئة نفسها التي تتطلب من شاغليها معارف ومؤهلات خاصة فيمكن الملاؤها بمباراة يشترك فيها موظفون من الفئة الرابعة ومرشحون من غير الموظفين اذاكان نظام الوزارة يجيز ذلك او اذا تقرر الامر بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، وفي حال اللجوء الى الامتحان يشترط في المرشحين من خارج الملاك ان يكونوا من حملة الشهادات الجامعية ويشترط في الموظفين ان يكونوا قد قضوا في الفئة الرابعة مدة خس صنوات على الاقل

وفي كلتا الحالتين يجري التحيين بمرسوم وتطبق احكام المادة١٨ من النظام فيا يختص بالتمرين ويعفى الموظفون من التمرين .

اما المراكز الشاغرة في الفئة الثانية (مدير ، رئيس مصلحة ، مفتش دولة ، مفتش عام) فتملأ بالاختيار من موظفي الدرجات الثلاث الاولى في الفئة الثالثة (رئيس دائرة ، مفتش) ويتم التعيين بمرسوم

وتملأ المراكز الشاغرة في الفئــة الاولى (مدير عـــام ، رئيس هيئة تفتيش اللعولة) بالاختيار من بين موظفي اللعرجات الخمس

⁽١) الماده ٢٠ من النظام

العليا في الفئة الثانية (مدير او رئيس مصلحة ، مفتش دولة ، مفتش عام) ؛ وعند عدم المطابقة في سلسلة الرواتب يعين الموظف مسع احتفاظه باقدميته في الدرجة التي يعلو راتبها راتبه مباشرة

ويجوز بصورة استثنائية ان يعين في هذه الفئة حملة الشهادات الجامعية العالمية من ذوي الاختصاص والخبرة بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية الذي اشرنا الليه قبلاويتم هذا التعيين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء (١)

١٦٢ – طرق تولية الوظيفة العامــة: ان طرق التولية للوظيفة العامة هي مختلفة فهنالك التغيين بالخباراة ، والتعيين باخبار الأدارة عمرفة مجلس خاص و اخبراً التعيينبالانتخاب.

ان طريقة تولية الموظفين بالانتخاب غير معهودة في لبنان واسلوب التعيين المختار هو اسلوب المباراة واسلوب اختيار الموظف من قبل الادارة واختياره من قبل مجلس الوزراء بصورة استثنائية لموظفي الفئة الاولى كما اسهبنا ذلك في بحثناالسابق

وقد اختارت الدول الحديثة طريقة المباراة لانها تقيد حريـة الادارة في اختيار الموظفين لعوامل خارجية على ان مجلس شورى اللمولة الفرنسي اجاز للادارة لمصلحة المرافق العامة وحدها ان تبغد بعض المرشحين للوظائف من دخول المسابقة ولا يجوز لها ان تجري (١) المادة ٢٢ من نظام الموظفين ، وقد اختير مدير الصحة والاسعاف العام على هذا الاساس الا اذاكانت منفعة المرافق العامة تتطلب مثل هذا التدبير (١)

وبعد اجراء المباراة يجوز للادارة ان لا تولي احداً مسن الطالبين اما اذا ارادت التعيين فعليها ان تتبع الترتيب الذي وضعته لجنة المباراة بنتيجة الفحص (^٧)

ومن المعروف ان طريقة الفحص للدخول الى الوظائف العامة هي الاصل في لبنانولا يقع التعيين باختيار الادارة الا نادراً ويصورة استثنائية وضمن قيود كما اشرنا قبلا .

177 - منى يقع التعيين غير قانوني ?: ان مجلس شورى اللولة في فرانسة يتشدد في كل تعيين يقع مغايراً لاصول التعيين القانونية وفيه خروج عن غاياته .

فهو يعتبر التغيين غير قانوني :

۱) اذا تم لمزكز غير شاغر ^(۳)

وقد ايدت هذا المبدأ المادة السادسة من نظام الموظفين في لبنان فقالت: لا يغين احدالا بوظيفة شاغرة ولا يجوز ان يكون التغيين مفعول رجعي . والمادة اللبنانية تقابل المادة الرابعة من نظام الموظفين الجديد في فرانسة وهي مؤيدة باجتهاد القضاء الاداري (⁸⁾ .

۱) عمایس ستة ۱۹٤۸ سیري ۱۹٤۹ ، ۳ ، ۶۲وتعلیقریفرو ؛

لا يتعلق بسلطة اللجان القاحصة بطزيقة المباراة راجع شورى الدولة ١٨
 اذار سنه ١٩٤٩ ، مجلة القانون العام ص ٢١٧ وتعايق جيز .

۳) شوری اللولة : ۵ تموز سنه ۱۹ ۵ ص ۲۰ ۱۹ ۱۹ مارس سنه ۹۳ مطالوژ ۷۲۳ ۱۹۳۷

٤) شورى الدولة : ٣٠ كاتونِ الاول سنه ١٩٣٩ض ١١٢٠ - .

٢) اذا حصل التعين بصورة غير قانونية

ان هلمه القاعدة اقرتها المادة ٢٣ من نظام الموظفين اللبناني فقد جاء فيها لا يجوز ممارسة وظيفة دائمة الا اذا عسين لها الموظف بصورة قانونية .

وورد بالمادة ٢٤ منه : لا تعتبر المراسيم وقرارات التعيين نافذة اذاكانت مخالفة لاحكام قانون الموظفين وغير منطبقة على الملاكات وغير مرصد لها اعتهاد في الموازنة ويحظر على الآمر بــالصرف ان يجيز صرف الرواتب التي تقضى بها هذه المراسم والقرارات .

واذا اتبعت هذه المادة بحرفيتها قل تجاوز الادارة بكل تعيين غير قانوني

٣) اذا كان القصد منه اكتساب اللقب

ان كل تعيين يقصد به انتفاع حامله باللقب دون ان يشغل وظيفة معينة يعد بنظر مجلس شورى الدولة الفرنسي باطلا بطلاناً مطلقاً ولا مفعول قانوني له ويجوز للحكومة ان تسترد مرسوم التعيين في كل حين (1)

الترقية

۱۹۶ - الترقية للقدم والترقية بالاختيار : هنالك طريقتان لترقية الموظفين ، الترقية بالقدم ، وهي تزيل سلطة الرؤسساء التقديرية الشورى الدولة به تشرين الثانيسة ۲۹۹ بالماتنانون العام سنة ۲۹۷ ، ص۵۷ والمادة الرابعتمن نظام الموظفين بغزانسة وراجع بجلس شورى الدولة في ۲۰ حزيران منه ۵۰۰ ، ۵۰۰ مص ۲۰۰ و

والترقية بالاختيار التي تترك لهم الحرية باختيار من يروقه اهلا للترقية واذا اربد الحد من سلطة الرؤساء فهنالك طريقة ثالثة ' وهي القيد على جدول الترقية ' فغي كل عام ينظم جدول باسماء الموظفين الذين هم من ذوي الاهلية والكفاءة والاستحقاق يتقيد فيه الرؤساء بترقية الاشخاص المسجلة اسماؤهم في الجدول دون سواهم

ولا يخفى ان القيد على الجدول يتم بمعرفة لجنة خاصة ينص عليها القانون وهذه ترجع الى ملف الموظف وماضيه ودرجـــة نشاطــه وسلوكه .

ان نظام الموظفين في لبنان قد اخذبالترقية بمفعول القدم فقالت المادة ٢٦ أن كل موظف يقضي سنتين في درجة واحدة أو في درجة مماثلة لها منذ تاريخ تعيينه او ترقيته الاخيرة يرقى بحكم القانون درجة واحدة في فئته الافي الحالتين الآتيتين .

١) اذا قرر المجلس التأديبي تأخير ترقيته

اذا قرر الوزير المختص تأخير ترقيته لمدة سنة على الاكثر
 اذا تبين من تقارير رؤسائه انه لا يقوم بمهام الوظيفة بما يقتضي لها
 من نشاط وكفاءة .

ولا يلخل في حساب مـــــــــــة الترقيــــة غير الخلمة الفغليـــــة التي تناول عنها الموظف راتبه كاملا .

اما من بلغ القمة في فتته فانه عملا بالمادة ٢٧ من نظام الموظفين

يثابر على الاستفادة بحكم القانون كل ثلاث سنوات من زيادة في راتبه وفقاً لسلسلة درجات الملاك بالرغم من بقائه في فتته وتحسب هذه الزيادة من اصل الراتب .

واجبات الموظفين

170 - واجبات الموظفين : يخضع الموظف للاحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظائف العامة وتطبق عليه جميع الاحكام اللاحقة ولا يكون له أي حق مكتسب ناتج عن الاحكام السابقة لان وضع الموظف كما اشرنا قبلا هو قانوني ونظامي وليس ناشئاً لا عن عقد الوظيفة ولا عن العقد العادي

ويتوجب على الموظف:

١) ان يواظب على الوظيفة وان يؤديها بنشاطوامانة واخلاص
 وتجرد وفقاً للقوانين والانظمة المرعية الاجراء

ان يخضع لرؤسائه وينفذ اوامرهم وتعليهاتهم الا اذاكانت عالفة صراحة للقوانين والانظمة (¹)

ر) واذا خالف امر رؤسائه يلاحت تأديبياً وان خضوع الموظف لرؤسائه يتحقق بتفيد التعليات العامة والمنشورات التي تتعلق بسير العمل . ويجب التعاؤل فيا اذا كان الموظف عيمرا على تشيد امر صادر الله بصورة غير قانونية ان الحل الذي اتبعه الاجتهاد واعتقه نظام الموظفين في لبنان هو انه لاجبر على تفيد امر اذا كان عالفا صراحة للقانون (المسادة ٢٨ من نظام الموظفين ، وشورى الدولة القرنسي في ١٠ تشرين الثاني سنة ١٩٤٤ ، دائلوز و١٩٤٥ ، قسم الاجتهاد ص ٨٨) واذا كان الامر الصادر الى الموظف بمد جرعة فمن واجبات الموظف ان لاياتمر يع ١٩٨٩ ، عالمول سنة ١٨٩٤ ؛ دائلور ١٩٨٥ ؛ المول سنة ١٨٩٤ ؛ دائلور ١٩٨١ ؛

٣) ان يكون لاتقاً في علاقائه مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه
 ومع الجمهور .

 ٤) ان يتحاشى في حياته الادارية او في حياته الخاصمة القيام بغمل او الظهور بمظهر لا يليق بالوظيفة .

ه) ان يكتم الامور التي لم يتمكن من الاطلاع عليها الا بحكم وظيفته ؛ ويظل خاضعاً لهذا الموجب حتى بعد خروجه من الوظيفة واذا خالف هذا الواجب فانه يعرض نفسه للمجازاة المسلكية ومن ثم فان هنالك من الاسرارالتي توصل التى اليها الموظف بحكم الوظيفة واوجب القانون كتانها فاذا اذاع سرها يلاحق الموظف جزائياً وفقاً لاحكام قانون العقوبات (1)

ثم ان الموظف مسؤل عن حسن سير الاعمال الموكولة اليهوعليه ان يحول اثناء قيامه بوظيفته دون وقوع اي تجاوز على القوانين والانظمة النافذة او اي اهمال في تطبيقها او اية مخالفة لها

ويكون الرئيس مسؤلا عن الاوامر التي يصدرها ،ومن ناحية ثانية يحظر على الموظف:

ان يقوم باي عمل مخالف للمستور والقوانين والانظمة .
 ان يشغل بالامور السياسية او ينضم الى الاحز اب السياسية او المنظات او النقابات المهنية (٢)

 ⁽⁾ تونك : سر المهة والمعاملات الادارية، المجلة الادارية عام ١٩٥٨ نقرة ٣ :
 ٧٧ سنعالج هاتين الحالتين ببحث مستقل بعد هذا البحث لاهيتها .

٣) ال يضرب عن العمل

٤) ان يتعاطى عملا بجارياً او صناعيا او اية مهنة مأجورة

 ه) ان يمارس مهنة حرة فيها خــلا الاحوال المنصوص عليها القوانين والانظمة الخاصة باستثناء التأليف الادبي والفني , والقاء اللدوس في معاهد التعليم العالي والمدارس المهنية خارج اوقات اللوام الرحمي .

٦) ان يكون عضوآ في عجلس ادارة شركة مغفلة او شركة
 توصية مساهمة

 ۷) ان یلتمس اوان یطلب او ان یقبل رأساً اوبالواسطة بسبب للوظیفة من اصحاب المصالح او ذویهم هدایا او اکر امیات او منحا من ای نوع کانت

۸) ان پلتمس او یقبل توصیة (۱)

الموظف والحريات العامة

١٩٦ – هل يجب ان يستفيد الموظفون العامون من الحريات

العامة المعترف بها للمواطنين ؟

اول ما يخطر على البال هو جتى الموظف من حرية الرأي وهل للمولة ان تطلب الى عمالها واجب الاخلاص لها والى اي حد يقف

ان هذه الواجبات قد نصت عليها حميها المواد 29 و 21 من نظام الموظفين
 لينان وهي تشبه احكام نظام الموظفين بغرائسة الذي صدر عام 1927

هذا الاخلاص للدولة واذاكان للدولةان تقيد من حرية الرأي بالنسبة لموظفيها فهل ان هذا القيد مطلق اويقف عند حدود معينة ? تلك هي الاسئلة التي تستحق جواباً قانونياً .

لا يخفي ان الموظف هو مواطن ولكنه بتعبير (هريو) مواطن من نوع خاص(١)

وعلى هذا الاساس ظهرت نظريتان لعالم الوجود نظرية تقول ان الموظف هو مواطن ولا يجوز القيد من حريته بابداء الرأي في الديموقراطية القانونية

ونظرية ثانية تقرر بقاء الموظفين على الحياه وتمنع عليهم ان ينخرطوا بأحد الاحزاب القائمة اوان يعملوا من الوظيفة اداة لاسمالة الناس الى مذاهبهم واغراضهم فليست الوظيفة العامة حسب هذه النظرية اداة لبث الدعاية والتبشير.

ويظهر ان مجلس شورى الدولة الفرنسي من الرأي الأخير فهو يقول بوجوب تقيد الموظف التابع لأحـــدالمرافق العامــة بالحياد التام⁽⁷⁾

والواقع ان هنالك رأياً مستقلا آخر يميز بين الأعمال التي يقوم بها الموظف بوصفهموظفاً عاماً يمارس صلاحياته وبين اعماله المتصلة بحياته الخاصة فهو اثناء ممارسته لوظيفة عامة يجب ان يستمر على

١) القانون الأداري ص ٧٤٤

۲) ۲ مایس سنة ۹۰۰ سیري ۱۹۵۱ ، ۴۳ ۹۳

الحياد ويجب ان لا يعترض نشاطه عائق اخر اما في حياته الخاصة فهر حر طليق

ان الأخذبهذا الرأي عسير للغاية وهو ليس من السهو لتبالدرجة التي يتصورها فان هنالك بعض الوظائف تتضمن بحد ذاتها تعبيراً عن الرأى كتدريس الفلسفة في مؤسسات التعليم ومن جهة ثانية فانه لإ بد الى حدما ان يكون الموظف في نشاطه مخلصاً واميناً لنظام الدولة القائم ولرؤسائه حتى خارج ادارة عملهم (١) وقد رأينا مجلس شورى اللولة الفرنسي يقر عقوبة مسلكية فرضت على امين سر المحافظة لنشره في الصحف طعناً عنيفاً ضد المحافظ فانتهاج سياسة الحكومة هو امر مفروض على الموظف بوضوح وهو مطلوب من الموظفين العمومين تجاه المحافظين والمديرين اما نظام الموظفين العامين في لبنان فقد حظر على الموظف:

١) ان يقوم باي عمل مخالف للمصنور والقوانين والانظمة

ان يشتغل بالامور السياضية او ينضم الى الاحزاب السياضية
 او المنظات او النقايات المهنية

حق الموظفين بتأليف الجمعيات والنقابات

العموميين بتأليف جمعية لهم والشكل القانوني الصحيح لهذه الجمعية من الموظفين العموميين بتأليف جمعية لهم والشكل القانوني الصحيح لهذه الجمعية ١٦٩ ص ١٦٩

والاجتماع اخذ دوراً هاماً في فرانسة وجدلا متواصلا الى ان ائتهى هذا الجدل بصدور نظام الموظفين عام ١٩٤٦

وقدكانت الحلول قبل صدورهذا النظام متعارضة بينالاجتهاد والواقع بالنسبة للسلطات العامة .

فالاجتهاد كان لا يجيز للموظفين شوى حق تأليف جمعيات شخضع لقانون اول تموز سنة ١٩٠١ ولايجيز لهم البنة تأليف النقابات وحجة المحاكم الادارية العليا في فرانسة ان قانون ٣١ اذار سنة ١٨٨٤ المتعلق بحرية تأليف النقابات لا يسري الا على الجاعات الخاصة وهو منذ وضعه لم تكن فكرة المشترع في جعله شاملا لطائفة الموظفين.

وكان مجلس الشورى الفرنسي وهو اكبر محكمة ادارية عليـــا يقرر ابطال نقابات الموظفين ولا يقبل الدعاوي المرفوعة منها ولا يجيز لها قبول المساعدات المالية (')

اما السلطات الغامة فعلى المكس كانت تتسامح مسع نقابات الموظفين وتغترف بوجودها وكثيراً ماكانت تقبل المفاوضة معها . وبعد صدور دستور ۲۷ تشرين الاول سنة ٩٤٦ الذي منح في مقدمته لكل مواطن الحق بالمدافعة عن حقوقه ومصالحه عن طريق النقابة ، واجاز له ان يدخل المتقابة باختياره جاءت المادة السادسة من نظام

^{1)} عجلس شورى الدولة الفرنسي ٦ شياط سنة ٩٣٧ داللوز ، ١٦٦

الموظفين القرنسي تقر للموظفين حق تأليف النقابات صمن الشروط الآثية 1) ان النظام اعترف الموظف بحق الدخول في النقاية واخضع تقابات الموظفين لاحكام القانون العام المختص بالنقابات على ما هو معروف بالمشروعات الخاصة التي وردت بالكتاب الثالث من قانون الفعل وانما قيد نقابات الموظفين بقيد وحيسد هسو وجوب ايسداع انظمتها واسماء مديريها للوزارة التابع لها الموظفون.

۲) اعترف نظام الموظفين الفرنسي بصلاحيات واسعة النقابات ومنحها الحقوق نفسها المغطاة النقابات ألخاصة ذأت الشخصيسة القانونية فاجاز النقابات اقامة الدعاوي امام القضاء وبالأخص اتباع طرق المراجعة امام المحاكم ذات النظام الاداري اذا صدرت عن الادارة قرارات تمس مصالح جاعة الموظفين (1)

حق اضراب الموظفين(١)

178 - اضراب الموظفين: انحق الموظفين بالاضراب لازال

ويالمكس لا يمكن للتقاية أن تعلمن بقرار موضوع ظلامة احد اعضائها
 وأنما يمكنها أن تتداخل بالدعوي لدعم موقف المنظم في العلاقة (عبلس شورى الدوت ٢٢٠) .

ان هذا الاجتهاد كان معروفاً في فرانسة قبل هام ١٩٤٦ الذي صدر فيه نظام الموظفين بالنسبة الجمعيات وهو تعليق القواحدالعامة المتعلقة بجواز مراجعـــة الجمعيات القضاء الاداري لتجاوز حدودالسلطة .

٧) مورانج : اضرابات الدولة ، دالوز ١٩٤٧ ض ٣٠ ، قالين : مقال في عبلة الفانون العام ؛ سنة ٩٠٠ ص ٢٩١

قضية شائكة وعسرة الغاية وما نزال النقاش دائراً حوله .

فا هي الحلول التي يجب الاخذ بها باضراب الموظفين ؟

وهلمن المستحسن ان يمنح الموظفون حق الاضراب ?

وإذا كان الامر بالايجاب فما هي القيود لمارسة هذا الحق ?وهل يجب ان تكون واحدة لجاعة الموظفين وغير الموظفين للقائمين على مرافق اللمولة باجمعها دون فارق بين المرافق التي تديرها المدولة مباشرة والمرافق التي تدار بطريق الامتياز

وإذا قيل أن الإضراب عمل غير مشروع فما هي النتائج القانونية التي تترتب على هذا القول ؟

نبدأ الكلام أولا عن النظرية التي قال بها بغض العلماء والتي لا يتمر للموظفين بحق الاضراب وهذه النظرية تستنسد الى دليلسين وثيسيين:

ألاول: ان الاضراب يناقض مبدأ تبعية الموظف لرؤسائه وهو طريقة لاجبار الدولة على تعديل الوضع القانوني للموظفين مع ان هذا التعديل يتم منفرداً بمحض إرادة الادارة عن طريق القانون والنظام.

الثاني: يستند الى مبدأ استمرار عمل المرفق الغام ، فالدولةرى ان نشاط المرفق هو امرضروري وحيوي لسدا لحاجات العامة المتصلة بالصالح العام وان الاضراب يشل حركة المرافق العامة ويوقف سيرها مع انها وجدت لتعمل باستمرار بدون انقطاع .

والواقع ان الدليلين اللذين اعتملت عليها هذه النظريسة هما ثانويان بنظرنا فاذا نظرنا الى الدليل الثاني رى ان الاضراب غسير مشروع بالنسبة الى جميع العال الذين يساهمون بادارة المرفق العام ولا يقتصر على جاعة الموظفين وهو مكمل للدليل الاول من حيث ان الاضراب بحد ذاته يخالف تبعية الموظف الى رؤسائه والى سلطئة اللولة .

بمنى ان الدليلين كانهادليل واحد وكل واحدمنها يكمل الآخر وهما اليوم يخالفان الواقع المحسوس ، فحق الاضراب اصبح اليوم حقيقة ملموسة قضته الحاجات السياسية والاجتماعية في العصر الحاضر وان انتشار المرافق العامة التجارية والصناعية وتقارب اشخاص المرافق العامة الحقيقية من هذه المرافق جعل مسن الصعوبة الجزم بعدم مشروعية الاضراب عند فقدان النص القانوني على منعه(١)

ومن ثم فان الافكار قد تطورت والحوادث الاجتاعية قدتبدلت وتبلل معها مفهوم الاضراب في المرافق العامة تبعاً للحوادث نفسها ولم يعد بالامكان الاخذ بهذه النظرية بصورة مطلقة.

وفي فرانسة قبل صدور نظام الموظفين العام سنة ١٩٤٦ قــــــ اعتنق الاجتهاد الاداري المباديء الآتية :

١) يلاحظ في التشريع البناني انــه يعتبر الموظف مستقيلا فقط اذا مارس
 الإضراب

 الاضراب بحد ذاته غير مشروع وهوليس مقيداً بالموظفين العموميين الحقيقيين بل يشمل فئات الجال الذين يساهمون في عمل المرفق العام وبذلك كان الاضراب محظوراً بالنسبة المرافق الصناعية التي تستغل مباشرة او بطريق الامتياز (١)

وهنائسك بغض الاجتهادات اعتبرت ان اضراب الموظفين معاقب عليه جزائياً لانه من قبيل الاعتصاب

٢) الاضراب بالنظر لعدم قانونيته تستطيع الادارة قعه دون حاجة لاتفاذ قرار سابق بمنعه وهو يؤلف خطساً مسلكياً يجيز للادارة طرد الموظف الذي يمارس الاضراب دونما حاجة لاحالته الى المجلس التأديي ؛ باعتبار على حدد قول مجلس شورى الدولة الفرنسي ان الموظف باضرابه قد خرج على الانظمة المتبعة والقوانين واصبح بامكان الادارة صرفه من الحدمة من تلقاء نفسها وكان يبرر مجلس شورى الدولة الفرنسي تدبير الادارة بصرف الموظف الى انه قد فسخ مباشرة عقد الوظيفة الا انه عدل عن هذا الرأي منذ عام ١٩٣٧ الى الرأي الاول وهو خروج الموظف طواعية على القوانين والانظمة (٣)

وقد قلنا بان الادارة بامكانها ان تقمع الاضراب الذي يعدعملا غير مشروع ونقول الآن انه يمكنها بالاولى ان تجنسد الاشخاص ١) شورى الدولة ١٨ نيسان سنة ١٩٤٧ سيري ١٩٤٨ وتاليق ويفرو ٢) ٧ آب سنة ١٩٠٩ سيري ١٩٠٩ ، ١٩٠٥ وتعليق هوريو المضربين ⁽¹⁾ او ان تصادر اشخاصهم ^(۲) لقمعه دون ان تعتبر متجاوزة حدود السلطة .

هذا وقد وضعت فرانسة نظاماً عاماً للموظفين عسام ١٩٤٦ اشرنا اليه قبلا جاء خلوا من الاشارة الى حق الاضراب وانمااحتوت مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ الفرنسي على نصعام يتعلق بالاضراب دون تخصيصه بالموظفين واعلنت ان حق الاضراب يمارس وفقسا للقوانين والانظمة

وبعد صدور الدستور الفرنسي لم تضع فرانسة قوانين وانظمة لمعالجة الاضراب وتنظيمه وبدأ بذلك اجتهاد مجلس شورى الدولة الفرنسي يظهر بثوب جديد لفقدان النصوص ، واذا تتبعنا قراراته الاخيرة المكننا استخلاص المبادىء الآتية منها (٣)

١) لا يمكن اليوم تقرير عدم مشروعية الاضراب بعسدان
 وردت الاشارة الى وجوده بمقدمة الدستور بصورة عامة

١) شوري الدولة ١٨ تموز سنة ١١٣

۲) شورى الدولة ٥ كانون الاول سنه ٩٤١ سيري ٩٤٧ ، ٣ ، ٢٥ وتعليق
 ستمر

٣) ٧ تحوز سنة ٥٥٠ عبلة المقانون العام ٥٥٠ ض ١٩٦ وتعليق فالين واللوز
 ١٩٥٠ ص٩٠٥ قسم الاجتهاد وتعليق كره فه سبري ١٩٥٠ ، ٣٠١ ووعليق القانون الاداري ٥٥٠ رقم ١٦ وتعليق لبت رنو سدو ١٥٠ تشرين الثاني سنة ٥٥٠ سيري ١٥٠ ٣٠٠ روتعليق و ٨ شياط سنة ١٩٥٧

وان الاعتراف بوجود هذا الحق تترتب عليه نتائج قانونية ٢) ان حق الاضراب يمكن تقييد ممارستهبالقوانينوالانظمة التي يصدرها المشترع كما ورد بمقدمة المستور

٣) يعود للحكومة لفقدان النص القانوني وحيى وضعه ان تحدد بنفسها بوصفها مسؤلة عن حسن سير المرافق العامة تحت مراقبة القضاء القيود التي يجب اتخاذها لمارسة هذا الحق منعاً من اساءة الاستعال او استعال الاضراب وسيلة لمخالفة النظام العام .

وبذلك اتاح السلطة التنفيذية أن تقوم مقام المشترع بوضع التعود لاضراب العالى العموميين على ان يكون القضاء الاداري حق المراقبة لمغرفة ما اذا كانت القيود وضعت لتأمين النظام ام لا ونلاحظ الآن كيف ان حق الاضراب قد تطور فبيها كان الاجتهاد يقرر عدم مشروعيته على وجه الاطلاق ويجيز للادارة ان تعاقب الموظف بفصله من عمله دون احالته الى المجلس التأديبي باعتبار انه خرج من تلقاء ذاته على القوانين والانظمة او فسخ عقد الوظيفة بذاته مباشرة اصبح يقر بوجود حق الاضراب ولا يعتبره خطأ يعاقب عليه الا اذا حظرته الإدارة قبلا في نطاق صلاحياتها ضمن الشروط التي اقرها اجتهاد مجلس شورى اللولة الأخير والتي نوهنا بها في اول البحث .

٤) يمكن الحكومة ان تارسحق مصادرة الأشخاص عسلاً
 بقانون ١١ تموز سنة ١٩٣٨ اذا وقع الإضراب اخلالا بالصالح
 العام .

والمصادرة لا تقتصر على الموظفين الحقيقيين بل تشمل عمال الدولة الآخرين الذين يساهمون بادارة المرافق العامة .

 ه) لم يعد من الجائز اليوم ان تقرر الادارة لحجرد الاضراب فصل الموظفين مباشرة بل لابد من تقرير احالتهم اولا الى مجالس التأديب العادية وصدور الاحكام القانونية بحقهم.

اما نظام الموظفين في لبنان فقد حظر على الموظف بالمادة ٣١ ان يضرب عن الغمل ان يضرب عن الغمل مستقيلا وانما بقي التساؤل محتماً في اذا كان الحظر يقتصر على الموظفين العموميين الحقيقيين الذين يساهمون بادارة المرافق العامة الحقيقية للدولة او يعم جميع المرافق العامة من صناعية او تجارية التي تديرها الدولة مباشرة او بطريق الامتياز ؟

ان النص سكت عن هذه المسألة فترك للاجتهاد ان يحلها بنفسه كماهي الحال في فرنسة. ولا نعلم بعد تطور الحياة الاجتماعية والسياسية في العالم اذاكان هذا حظر الاضراب بصورة مطلقة بتلائم مع روح الجاحات الديمقر اطبة الحرة.

المجازاة التأديبية

179 _ المجازاة التأديبية: انالقصاص التأديبي يتصف بصفات من المستحدث عن القضاص المبزائي المعروف بقانو نالعقو بات والقوانين

الجزائية الاخرى .

فالحجازاة التأديبية لا تكون الا من اجل الاخطاء التي يرتكبها الموظف في تأديته الوظيفة والعقوبة لا تكون الا مسلكية .

ومن ناحية اخرى فان الاجراآت التأديبية تفترق عن القرارات القضائية بوجه عام فالمعوى التأديبية لا تكون الامن اجل اعمال ارتكبت اثناء الوظيفة كما إن الإجراء التأديبي له مكان خاص يميزه عن التدبير الاداري الجقيقى كما شنرى.

ولذلك كان من الضرورة بمكان ان نعين طبيغـــــة الحجازاة التأديبية والمكان الذي تحتله في نظام الموظفين .

١٧٠ – الفرق بين المجازاة التأديبية وبين المحازاة العادية:

ان الحجازاة التأديبية مستقلة تهاماً عن القضاص الجزاثي

فالقصاص جزاء عام لأ يقتصر على طائفة الموظفين بل همو شامل لخوادث معينة موصوفة فجرائم، ويتضمن على عقوبة تحد من حرية المجرم واحيانا تتناول ممتلكاته بينا المجازاة التأديبية تقتصر على جماعة الموظفين عن اعمالهم داخل الوظيفة ولاتشمل كل فردير تكب جرما يعاقب عليه القانون سواء كان موظفاً او غير موظف .

فاختلاف طبيعة الجزاء التاديبي عن العقوبة ألجزائية ظاهر للعيان فقد تكون هنالك افعال تعد بحد ذاتها مخالفة مسلكية تستحق الملاحقة التاديبية بينا هي غير معدودة من المخالفات القانونية التي

يغاقب عليها قانون الجزاء

ويتحصل من ذلك ان الموظف إذا لوحق من اجل حادث معين امام القضاء الجزائي وامام السلطة التأديبية فان القرار الذي تصدره السلطة القضائية لا يقيل المطالقة التاديب وبالعكس، وانما يجب ملاحظة ان قرار سلطة التاديب لا يقيل القاضي الجزائي اما قرار القاضي الجزائي فيجعل السلطة الادارية حرة التصرف إذا اعتبر ان الحادث لا يؤلف بحد ذاته جرماً لان الفعل الواحد يمكن ان يعد خطا مسلكياً يوجب الاحالة الى سلطة التاديب ولا يكون جرماً جزائاً معاقباً عليه (١)

واما سلطة التاديب فأنها تتاثر بالحكم الجزائي إذا اعتبر ان الواقعة المسندة الى الموظف ليست صحيحة فقوة القضية المحكمسة تلعب دورها القانوني في هذه الحالة (٢)

ويظهر استقلال كل من الجزائين بصورة عملية إذا كحسان الفعل الواحد يؤلف خطا مسلكيًا وجرما جزائيا فالمخالف يعاقب على مخالفته القانونية كإيعاقب على خطئه المسلكي (٣)

١٧١ _ القرارات التاديبية والاحكام القضائية : ان القرارات

١) علس شوري الدولة الفزنسي ٢١ تموز ١٩٤٦

٧) علمن شورى الدولة الفزنسيّ ٧٨ كانون الثاني سنة ٩٤٨ و١٤ مايس سنة ٩٤٨ سعريّ ٩٩٤ ، ٣ ، ٧٧

٣) شوري الدولة ١٦ نيسان سنة ٩٣٦ ص ٨٨١

التاديبية والاحكام الجزائية تتميز عن بعضها من ناحية ان غاية كل منها غير غاية الاخرى كما ان القرارات التاديبية لا تعد عملا قضائيا من الناحية القانونية وان كانت تحتوي ضد الضانات القضائية السي يجب توفرها للاحكام القضائية.

ويظهر الاختلاف في طبيعة كل منها بالوجه الآتي :

اذا رفع الى مجلس شورى الدولة مراجعة ضد تدبير تاديبي
 فان المجلس يضع يده على الدعوى عن طريق تجاوز حدود السلطة
 وليس عن طريق النقض .

 ٢) ان الدولة تعتبر مسؤلة عن الاضرار التي اصابت احسد الموظفين بملاحقته تاديبيا بصورة غير قانونية بينها لا تترتب المسؤلية على الدولة من اجل ممارستها اعمال السلطة القضائية

١٧٢_ اجراآت التاديب والاجراء الاداري:

ان اجراآت التاديب كما قلنا لاتغتبر من الاعال القضائية مسن الناحية القانونية فلا يمكن عدها اذا الا من الاعال الادارية ، وانحا تشغل في المجال الاداري حقلا خاصا وان هذا المكان الخاص آت من للغاية من الملاحقة وهي الحجازاة عن الخطا المسلكي وبذلك يفترق الاجراء التاديبي عن الاجراء الإداري الذي تقوم به الإدارة من تلقاء ذائها تجاه موظفيها ، ان الإجراء الاداري يمكن ان يكون لسه الار نفسه للاجراء التاديبي كما إذا نقل الموظف من عمله الى عمل

آخر لمصلحة المرفق من قبل الادارة فان النقل له مفغول النقل الذي قضت به سلطةالتاديب. وانما تختلف الغاية من التدبيرين فالتدبير الاول وليد المصلحة العامة والتدبير الثاني جزاءعن خطأ.

وانما يجب ايجاد التفرقة بين التدبيرين ولو كان الرها واحسلاً فالاجراء الاداري يعتبر غملا اداريا إذا اساءت السلطة استعالة كأن نقلت الموظف تحت ستار مصلحة المرفق بينا هي في الحقيقة ارادت ابعاده عن الوظيفة التي يشغلها فان الموظف يستطيع مراجعة شورى الدولة لان الدولة احتالت على القانون فابعدته عن وظيفته بلاحق ويبقى النقل الاداري صحيحاً يعود للادارة اتمامه إذا كانت ارادت به الادارة بالواقع مصلحة المرفق لاالتشفي

النظام القانوني للمجازاة المسلكية

1۷۳ قرارات التاديب: ان انظمة الموظفين الحديثة تشتمل اليوم على صمانات للموظفين الحالين الى مجلس التاديب فتوجب في القرارات التاديبية انتشتمل على الشروط الاساسية للاحكام القضائية وقد توجب هذه الانظمة ان تكون قرارات مجالس التأديب كالاحكام القضائية عادلة فلا يحكم على الموظف بدون مراعاة هذه الشروط.

وهذه الضانات يمكن تلخيصها كما يلي:

 الا ضرورة لاجالة الموظف الى مجالس التأديب اذا كانت مخالفته لا تستحق اكثر من التنبيه أو اللوم ، اماإذا زادت عن هذا الحدفلا بد من صدور قرار من هيأة التأديب الصالحة المؤلفة مسبقاً بوجه قانوني .

الايجوز أنتجري المحاكمة بغياب الموظف بل لابد من استاعه
 واعطائه مهلة كافية للدفاع عن نفسه واقامة وكيل عنه اذا رغب

٣) لا بد من اطلاع الموظف على الملف ليعلم اسباب الملاجقة بصورة جلية ويقدم شهوده وبيناته التي تثبت عكس الادانة وأن يجلس شورى الدولة الفرنسي يتشدد في هذا الامر ويوجبان تكون المدة كافية لاطلاع الموظف على الملف ليهيأ وسائل دفاعه (١) وان هذا الشرط اقرته المادة ٣٩ من نظام الموظفين .

1V8 - الاخطاء المسلكية: ان نظام الموظفين لا يشير عادة الى الاخطاء التي تستحق المجازاة وهريكتفي بالقول بان كل خطأ يرتكب من قبل اجد الموظفين اثناء ممارسته وظيفته او بمناسبة الوظيفة يعرضه للمجازاة المسلكية وقد ورد بالمادة ٣٧ من نظام الموظفين عبارة:

«كل موظف أخل بو اجبه يستهدف العقوبة التأديبية»

فالسلطة المكلفة بايقاع الحجازاة هىالتي تقدر فيسها اذاكان العمل

١) شورى الدولة : أي ٣ تموز سنة ٩٣٥ ص ١٧٥٩ و ٢٧ حزيران سنسة
 ٩٣٨ ص ٩٥٠

الصادر عن الموظف يستحق المجازاة .

ان حق التقدير هذا ليس كيفياً فهنالك رقابة قضائية على اغمال سلطة التأديب فالموظف الدي يعتقد ان مجلس التأديب قد خرج على القانون وأثرل به عقوبة لايستحقها يمكنه ان يتقدم بمراجعته امسام مجلس شورى الدولة لتجاوزها حدود السلطة ، والقضاء الاداري حينتذ ينظر في الاعمال المسندة اليه وهل تعتبر خطأ مسلكياً يستحق التأديب ام لا (١) ع.

وتعتبرالرقابة القضائية احدى الضانات الرئيسية للموظفين العموميين وهي تحدمن التصرفات الكيفية التي يمكن ان تباشرها الادارةرأساً او عن طريق سلطة التأديب .

فكل قرار يصدر بحن سلطة التأديب يتجاوز التنبيه القانوني او اللوم يمكن الطعن به امام القضاء الاداري لعلة تجاوز حدود السلطة (٢) والحالات التي تفتح مجالا الطعن امام القضاء الاداري هي:

٢ – العيب في الصيغة وبالاخص عدم اطلاع الموظف على
 الملف

٢) الاحتيال علي القانون باتخاد اجراء اداري بصورة ظاهرية
 مع انه يخفي بالواقع تدبيراً تأديبياً كحالات النقل التي اشونا اليها

١) شوري اللرلة في ١٤ كانون الثاني سنة ١٩٤٦

۷) شوری الدولة ۲۲ تموز ۹۲۰ ص ۹۲۹ ، ۱۷ مایس سنة ۹۱۳ سیري ، ۸۸ ۴ ه

التأديب عن احمال السابقة للدخول في الوظيفة: يستحق الموظف التأديب عن احمال السابقة التي يرتكبها اثناء الوظيفة وبغد الدخول فيها الا ان الحوادث السابقة على دخوله في الوظيفة التأديب تصح ان تكون أساسا للملاحقة إذا اخفى الموظف عن الادارة عن سوء نية اخمالا كان ارتكبها لو علمت بها الادارة لماعينته لأنها لا تأتلف مع الوظيفة التي يشغلها (١).

اما استقالة الموظف فانها لاتمنع من متابعة الدعوى التأديبية من جراء الاغمال التي ظهرت بعد قبول الاستقالة ، وقد جاء نص في قانو نالموظفين صريحابذلك فقالت المادة ٢٠١٧: لا يحول قبول الاستقالة دون ملاحقة الموظف تأديبا عن الاغمال السابقة لقبولها .

ويقرر الاجتهاد ان انقطاع الموظف عن الوظيفة بعد تقـــديم استقالته وقبل قبولها تعد تخالفة مسلكية تستحق الموآخدة (٢)

1۷۱ ــ النتائج القانونية المترتبة على صرف موظف بصورة غير قانونية : إذا اتخد بحق الموظف اجراء تأديبي وصرف من الخدمة بصورة غير قانونية ومن ثم رفع مراجعته امام القضاء الاداري فاقر عدم قانونية القرار بالصرف فإهي النتائج التي ترتكز على القرار اللضادر عن المرجع القضائي :

إ راجع المادة ٢٤ و ١٣٣٠ من نظام الموظفين الفرنسي الجديد
 أ شورى المدولة ٢٧ مايس سنة ٩٤٥ داللوز ٥٥٥ وقم الاجتهاد ٩٥

أولا _ إن الادارة مجبرة على إعادة الموظف لعمله الدي صرف منهويعتبر تعيين الخلفباطلا (١)

ثانيا _ يستحق الموظف رواتبه السابقة كما لوكان باقيا بعمله ولم يتركه على اثر قرار التأديب الا ان هدأ الامر لقساوته قد اهمل اليوم واكتفى بتقرير تعويض مالي الموظف الدي اعيد للوظيفة يتفق مع الاضرار الحقيقية ٢٠)

و ان مجلس شورى الدولة في تحقيقاته يتبع الطريقة الآتية : ينظر أولا في ثبوت المخالفة ومن ثم يرى فيا إذاكانت تؤلف خطأ مسلكيا يستحق الحجازاة (٣)

ثم إن مجلس شورى الدولة لاينظر تقرير في درجة العقوبة ويترك ذلك عادة لسلطة التأديب التي من حقها تقدير العقاب الذي يتناسب مع الخطأ الدي ارتكبه الموظف (4)

وقد قررنا سابقا أن سلطة التأديب إذا أصدرت قراراً غير قانوني وكان شديداً بحد ذاته فان القضاء الاداري يستطيع أن يعتبر اللولة مسؤلة وأن يقضي بالتعويض للموظف أما اللولة فانها غير مسؤلة عن ألاحكام التي يصدرها القضاء

۱) شوري الدولة ۷ نيمان سنة ۹۲۴ سيري ۹۲۳ ، ۳ ، ۲۷۲

۷) شوری العولة ۱۶ کانون الثاني سنة ۹۱۷ سیري ۹۹۲ ، ۲۰۰۳

٣) شورى الدولة ٢٧ تشر من الأول سنة ٩٤٨ ص ٣٩٧

١٩١٥ عزء ٣ ص ٣٦٣ ومجلس الثورى ٤ تموز سنة ٩٤٤ ص ٧٦٠

في المسؤلية المسائكية والتأديب بنظام الموظفين

١٧٧ ــ العقوبات التأديبيــة : كل موظف اخل بواجباتـــه

يستهدف للعقوبات التأديبية التالية:

أ-العقوبات من الدرجة الاولى:

١)التأديب

٢) حسم الراتب عن مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً

٣) النقل التأديبي

ب ... العقوبات من الدرجة الثانية

١) تأخير اللَّر قية لمدة لا تتجاوز سنتين

٢) ازال الدرجة

٣) التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة اشهر

٤) انزال الرتبة

٥) الضرف من الخدمة

٦)العزل

وفي حالة آزال الدرجة او الرتبة يحتفظ للموظف بمدة اقدميتـــه للترقية(١)

والعقوبات التأديبية تفرض :

١) المادة ٣٢ من نظام الموظفين

اولاً ـ بقرار من المدير العام اذاكانت العقوبة التأثيب اوحسم الراتب عن مدة لاتتجارز محمسة ايام

ثانياً ــ وبقرار من الوزير اذا نجاوز الحسم خمسة ايســام او كانتالعقوبة النقل التأديبي

ثالثاً... بقرار من المجلس التأديبي اذا كانت العقوبة من الدرجة الثانية(١)

ثم ان الموظف يحال الى المجلس التأديبي بمرسوم اذا كان من الفتين الاولى والثانيسة وبقرار من الوزير اذاكسان من ساثر الم ظفن (٧)

ويمكن ان ينص مرسوم او قرار الاحالة الى المجلس التأديبي على توقيف الموظف عن العمل ويظل موقوفا عن العمل الى ان يبت المجلس التأديبي بامره اوترجع الادارة عن قرارها بتوقيفه عن العمل ويجوز الوزير اذا رأى حاجة ماشة ان يقرر توقيف الموظف هن العمل لمدة اقصاها خمسة عشر يوما ريثًا تبت السلطة المختصة

بامره(۱)

١) المادة 22 من نظام الموظفين

لمادة ٣٤ من نظام الموظفين او ان موظفي اقتة الاولىهم بمسب الجدول
 وقم و الملحق بنظام الموظفين هم المدير العام رئيس هيئة تقتيش الدولة وموظفي
 الفئة الثانية هم المدير ورئيس المصاحة ومفتش الدولة والمقتش العام

٣)المادة 20 من نظام الوظفين

۱۸۷ ــ الضهانات المعطاة لموظفي الدولة: ان نظام الموظفين (4) منح الموظف المحـــال على المجلس التأديبي الحق بــان يطلع عــلى الاوراق المتعلقة به وان ينسخ منها ما يراه لازما للدفاع عن نفسه وان يستعين بمحام واحد اثناء مثوله امام المجلس

وانما اوجب على الموظف ان يحضر الجلسة بالذات واذا تغيب يعمد الى تبليغه ثانية وفي الموعدالثاني ينظر المجلس في القضية بالاشتناد الى التحقيق ويعتبر قراره وجاهياً

1۷۹ _ استقلال الدعوى التأديبية عن دعوى الحق العام: ان نظام الموظفين عملا بالمباهىء العامة التي اشرنا اليها قبسلا اعتسبر ان الدعوى التأديبية مستقلة عن دعوى الحق العام ولا عول دعوى إلحق العام دون اقامسة الدعوى العام دون اقامسة الدعوى العام التأديبية والحكم فيها (١)

١٨٠ – المسؤلية الجزائية: إذا انضح أن الاعمال المنسوبة الى الموظف تشكل جرما يغاقب عليه في قانون العقوبات وغيره مسن القوانين النافذة فانه يحال بمثل هذه الحالة الى القضاء

وانما اذاكان الجزاء ناشئاً عن الوظيفة فلا يجوز ملاحقة الموظف الإبناء على طلب الادارة التي ينتمي اليها الموظف او ادعاء المتضرر وتقام الدعوى الشخصية بواسطة النيابة في كل حـــال وعـــلى

^{3)} Illes py

١) راجع التفصيلات التي اوردناها قبلا والمادة ١٢ من نظام الموظفين التي الرحدة المبدأ

النيابة ان تستطلع دأى الادادة قبل المباشرة بالملاحقة⁽¹⁾ في أوضاع المهوظف⁽¹⁾

ا ۱۸۱ ــ اوضاع الموظف : يكون الموظف في احد الاوضاع التالمة :

في الخلمة الفعلية

في الوضع موقتاً خارج الملاك

في الاستيداع

<u>1۸۴ - في الخدمة الفعلية</u>: يعتبر الموظف في الخدمة الفعلية عندما يكون معيناً في احد الملاكات وقائما فعليا بوظيفته وانما يمكن نقل الموظف ضمن ملاكه وان استدعى ذلك تغيير مقر عمله وينقل الموظف من وظيفة الى اخرى ضمن الملاك الواحد بقرار من المدير العام اذاكان الموظف من الفتتين السادسة والخامسة (^{۲)} و بقرار من الوزير بناء على اقتراح المدير العام اذا كان من الفتتين الرابعة (والثالثة (۲))

وبمرسوم اذا كان من الفئة الثانية (⁴⁾

١) المادة ٤٣ و ٤٤ من نظام الموظفين

٧) راجع المواد ه ١٩ ٩ من نظام الموظفين

٣) الفئة السادسة هي خاجب وسائق سيارة وخادم والفئة الحامسة هي الرتبة الاولى عرز والرتبة الثانية كاتب

ولا يجوز نقل الموظف من ملاك الى آخر الا اذا توفرت فيه شروط التعيين في الملاك المراد نقله اليه ويتمالنقل بمرضوم بعدموافقة الادارتين المختصتين ولا يمكن ان يؤدي هذاالنقل الى تعديل في راتب الموظف . ويحتفظ الموظف المنقول بالقدم المكتسب في ملاكمة السابق

اما موظفو الفئة الاولى فيمكن نقلهم من ملالمالى آخر بحرسوم يتخذ في مجلس الوزارة (١)

۱۸۳ ــ الوكالة(٢): لا يجوز تعيين وكيل الا اذاكانت الوظيفة ماغرة اوكان اصيلها غائبا عنها بصورة قانونية لمدة نزيد عــن للإثين يوما

والوكيل يمارس جميع صالإحيات الاصيل

والوكالة لا تعطي اية ميزة في التعيين للوظيفة الموكولة الى الوكيل

وتؤمن الوكالة من قبل موظف تابع لملاك الموظف الاصيل اذا امكن, وإلا فيؤخذ من ملالة آخر

ويغين الوكيل بمرسوم اوقرار من السلطة التي لهاحق تعيين الاصيل

ا) القتة الاونى هي المدير العام ورئيس هيئة تفتيش الدولة
 و) راجع المادة .. هه من نظام الموظفين

والموظف الذي يعين وكيلا يتقاضى تعويض وكالـــة بـــوازي الفرق بينراتبه وراتبالموجة الأخيرة من رتبة الوظيفة ضمن الشروط الآتية :

١) ان يكون راتب الدرجة اعلى من راتب الوكيل

٢) ان تكون الوظيفة من نوع يختلف عن نوع الاعمال التي
 يتعاطاها الوكيل بحكم وظيفته الاصلية وان تكون من الوظائف
 المشتركة او المتداخلة في دائرة واحدة

٣) ان لا يمنح الموظف اكثر من تعويض وكالة واحدة في آن
 واحد

والموظف الذي يعين وكيلا في خارج عمل اقامتـــه يتقاضى تغويض الانتقال المنصوص عليه يالمرسوم الاشتراعي رقم ٩٩

1 كثر من سنة ان يستفيد من اجازة سنوية براتب كامل لمدة عشرين اكثر من سنة ان يستفيد من اجازة سنوية براتب كامل لمدة عشرين يوما ويستثنى من ذلك المسلمين يتمتعون بالعطلات القضائية والمدرسية (۲) وكل دائرة (مصلحة ؛مرفق) تنظم اوقات هسلم الاجازة ويجوز ان تتراكم الاجازات خلال مدة اقصاها خس سنوات واذا صرف الموظف من الخدمة او احيل الى المتقاعد فلا

١) الموادرة - ٦٥ من نظام الموظفين

٧) وهم القضاة والمساعدون القضائيون والمعلمون

يسري مفعول الصرف والاحالة الابعدانتهاء مدة الاجازة التي يستحقها .

وبالاضافة الى الاجازة السنوية يحق للموظف ان يتغيب براتب كامل لمدة اسبوع في حال زواجه او وفاة زوجته او احد اصوله او او فروعه او اخوته او اخواته ويجوز منح الموظف لدواع استثنائية اجازة خاصة بدون راتب لمدة لازيد عن ثلاثة اشهر ويمكن تحديد هذه الاجازة ثلاتة اشهر اخرى على ان لاتتجاوز الاجازات الخاصة ستة اشهر خلال خس سنوات متواصلة

والحامل من الموظفات اجازة براتب كامل لمدة اقصاها ثلاثة اشهر تدعى « اجازة الامومة » ولا تدخل هذه الاجازة في حساب الاجازات الصحيحة التي تغطي براتب كامل اذا كانت مدة الغياب لا تتجاوز ثلاثين يوماً بناء على تقرير طبي واذا جاوزت هذه المدة فلا بدمن اخذ رأي اللجنة الطبية المنصوص عليها بالمادة ٦١ من نظام الموظفين .

ان الموظف الذي بلغت مدة اجازته تسعة اشهر خلال سنة كاملة و١٨ شهراً خلال خس سنوات متواصلة يعرض على اللجنة الطبية للنظر بامره فاذاكان قابلا للشفاء في مدة سنتين احيل الى الاستيداع بلمون راتب ولا يغاد بغدائد الى عمله الا بناء على رأي اللجنة الطبية والا اخرج حمًا من الخلمة وحتى لـ ان يظالب بتعويض الصرف او براتب التقاعد وفقاً للأنظمة النافلة

واذا ثبت بشهادة لجنة من ثلاثة اطباء اختصاصيين تختارهم وزارة الصحة العامة انموظفا له في الخدمة اكثر من خس سنوات اصيب بداء السل او بمرض عقلي , يحق له ان يستحصل على اجازة سنتين براتبكامل ، وسنة ثالثة بنصف راتب .

واذا تبين بعد انقضاءالسنوات الثلاث ان حالة الموظف الصحية لاتسمح له باستثناف عمله احيل الى التقاعد او صرف من الخدمة ١٨٥ ــ اعطاء الاجازات: تعطى الاجازات:

١) بقرار من المدير العام اذا كانت ملتها لا تتجاوز ثلاثـــة
 اشهر

٢) بقرار من الوزير اذا كانت في الحالات الاخرى
 ١٧٦ - في الوضع موقتاً خارج الملاك

يعتبر الموظف موضوعاً خارج الملاك عندما يخرج موقتاً من ملاكه ويظل يستفيدني هذا الملاك من حقه في الترقية والتقاعد

ولا يجوز وضع الموظف خارج الملأك الا في الحالات الآتية :

١) لاجل الحاقه بالادارات (المرافق) او المؤسسات العامة
 او البلديات

لاجل الحاقه باحدى المؤسسات الدولية او القيام بمهمة
 عامة في الخارج

٣)لاجل انتدابه للتخصص وفقاً لنظام تحدد شروطه بمرسوم

يتخذفي مجلس الوزراء

ولا يوضع الموظف خارج الملاك الا بموافقته الحطية وبقرار من السلطة التي لها حق التعيين تحدد فيه مدة الوضع خــــــارج الملاك وللادارة ان تراجع عن هذا التدبير في كل وقت

يستفيد الموظف الموضوع خارج الملاك من حقه في الترقية في ملاكه ومن حقه في التقاعد وعليه أن يداوم على دفع المحسومات التقاعدية على اساس راتبه الاصلى

وإذا وضع الموظف خارج الملإك لاجل الحاقه بالأدارات العامة أوالمؤسسات العامة أو البلديات أو لاجل الحاقه باحدى المؤسسات الدولية أوالقيام بمهمة عامة فى الخارج لمدة عجاوز سنة أعتبرت وظيفته شاغرة وحتى للادارة تعيين خلف له فيها.

وعند انقضاء مدة وضع الموظف خارج الملاك يعاد الى ملاكه الاصلي ويكون له الاولوية في التعيين بالوظيفة التي كان يشغلها سابقاً فاذا لم تكن هذه الوظيفة شاغرة عين في وظيفة تباثلها درجة او رتبة او خير بقبول وظيفة ادنى رتبة او درجة في فئته مع الاحتفاظ براتبه الاصلي فاذا رفض صوف من الحلمة واذا لم يكن من وظيفة شاغرة يئابر الموظف على تقاضى راتبه بانتظار شغور وظيفة .

1۸۷ _ الاستيداع : يعتبر الموظف في الاستيداع عندما يوضع خارج الملاك ويفقد حقه في جساب المدة الترقية والتقاعد ويوضع الموظف في الاستيداع :

١) بقرار من السلطة التي لهاحق التعيين اما عفواً واما بناء
 على طلبه

٢) للادارة ان ترجع عن قرارها وضع الموظف في الاستيداع
 يناء على طلبه في كل وقت

٣) لا يستحق الموظف الموضوع في الاشتيداع بناء على طلبه
 راتبه وتعويضاته سحاية مدة وضعه في الاستيداع .

 ٤) لا يجوز ان تتجاوز مدة الاستيداع بناء على طلب الموظف شنة قابلة التجديد مدة واحدة

ه) لا يوضع الموظف في الاستيداع بناء على طلب الا في
 حال مرض زوجه او ولده او اصابته بحادث جسم

7) عند انقضاء مدة وضع الموظف في الاستيداع يعاد الى ملاكه الاصلي وتكون له الاولولية في التعين بالوظيفة التي كسان يشغلها سابقاً فاذا لم تكن هذه الوظيفة شاغرة عين في وظيفة ادنى رتبة او درجة في فئته فاذا رفض اخرج من الحلمة (١)

الموظفون الو اقعيون FANCTIONNAIRES DE FAIT

الم الموظفين الموظفين الفعليين : ان نظام الموظفين لم يأت على ذكر الموظفين الواقعيين وهم الذين يزاولون المناصب العامة بلا الراجع الموادع الدادع من نظام الموظفين

تولية من الدولة او السلطة العامة التي لها حق التعيين .

ولا يخفى ان الفردلا يجوز له ان يتولى عملا عاماً بطريقة غير قانونية فاذا تم شيء من ذلك اعتبر مشغلا الوظيفة العامة عن طريق الاغتصاب وجميع التضرفات التي تصدر عنه تعد بنظر القانون باطلة .

هذه هي القاعدة العامة وانما هنالك بعض الحالات الاستثنائية كحالة الحرب او الثورة يضطر فيها الموظفون الرسميون الى ترك اعمالهم فيقوم بعض الافراد بالنيابة عنهم بوظائفهم إما من تلقاء انفسهم او بناء على الرغبة العامة مسن جاعسة المواطنين فيسمغون العقود ويديرون سير المرفق العام ، هؤلاء الافرادالذين يتولون هذه الاعمال بدون سابق تولية من السلطة يطلق عليهم علماء الادارة اسم (الموظفين الواقعين).

والاجتهاد بالاتفاق مع الغلم اعتبر تصرفات الموظفين الواقعيين صحيحة مع انه لا صفة رسمية لهم ⁽¹⁾

۱) دويز ص ۷۹۲ طبعة اولي

جيز : المادىء العامة جزء ٧ ص ٧٨٥ ، ان المبرر لاعتبار اعمال المسوظفين الواقعيين صحيحة هو الحرص على دوام سير المرافق العامة .

قانوني كتسمية احد الافراد لاشغال احدى الوظائف العامة بصورة غير قانونية وكتفويض الوزير احد الموظفين القيام بعمل فيــه مجاوز لسلطاته

قاذا اردنا ان نطبق القواعد الغمومية القانونية وجب القول ببطلان جميع التضرفات او الاجراآت التي تقعمن الموظف الواقعي غير ان الحرص على دوام سير المرافق العامة بانتظام جعل القضاء يتخذ موقف الاعتدال فيقرر ان العيب الذي رافق تعيين احد المواطنين في إحدى الوظائف العامة إذا كان لا يستطيع الفر دالعادي إدراكه فان مثل هذا الموظف يعتبر موظفاً فعلياً وتكون تصرفاته وأعماله صحيحة في نظر القانون فاعمال الاشخاص الذين يحلون على الموظفين الاصليين في حالة الحروب اوالثورات هي أعمال صحيحة كما أن تصرفات الموظفين الذين عاب تعيينهم عيب قانوني هي تصرفات صحيحة بشرط ان لا يكون هذا العيب واضحاً وظاهراً

ويمكننا ان نتصور الموظف الواقعي في حالات ثلاث:

آولاً : الموظف الذي عين للوظيفة بصورة غير قانونية

ثانياً : الشخص الذي زاول وظيفة عامة دون أن يسمى اليها

ثالثًا : الموظف الذي تقلد الوظيفة بصورة قانو نيةولكنه اصبح في وضم غير قانوني

ويجب الانتباه الى ان الموظف الواقعي غير خاضع لنظام

الوظفية ومسؤوليته عادية لامسلكية فاذا صلوعنه خطأ شخصى او زاول العمل بالقوة والعنف والتهديدفان المراجغة بشأن تصرفاته هي من اختصاص المحاكم القضائية (١) وليس لمه الحق باستيفاء الراتب لانه لم يجبر اساسا على اشغال المنصب واذا انفق من جيبه في سبيل الحدمة العامة فليس له حق المطالبة بما انفقه (١)

قلنا ان نظرية الموظفين الفعليين وضعت لمصلحة المواطن حسن النية وقد قال بها الفقه والاجتهاد تخفيفا لشدة المبدأ الذي يقره المنطق وهو بطلان كل عمل يصدرعن شخص لا تتوفرلديه الشروط القانونية منذ توليته فالعادة لم تجر على ان يطلع المواطن على مرسوم تعيين الموظف قبل امجاز العمل الذي يطلب اليه المجازه بحكم الوظيفة ليتحقق من صحته فالغير الذي تعامل مع الموظف الواقعي هو بالواقع حسن النية لانقيام الموظف بعمله علناوتو فر المظاهر القانونية في توليته العمل كل هذا يل على انهموظف عام. وعلى هذا الاساس في توليته العمل كل هذايدل على انهموظف عام. وعلى هذا الاساس اقر الفقه والاجتهاد نظرية الموظف العام الذي استلم الوظيفة بصورة غير التصرفات التي قام بها الموظف العام الذي استلم الوظيفة بصورة غير قانونية

وقد رتب كلّ من الفقه والاجتهاد النتائج الآتية استناداً الى

١) محكمة التمييز الفرنسية صبريسنة ١٨٦،٩٥٠

ان هذه المسألة وتع الخلاف طيها بين العلماء فبعضهم يرمى منحه تعويضاً
 اذا كان حسن النية استناداً لمبدأ الكسب غير المشروع لانظريــةالفضول التي لا
 يمكن تطبيقها هنا .

نظرية الموظفين الواقعيين :

١) لا تطبق العقوبات التي فرضها القانون على من يغتصبون
 الوظائف العامة على الموظف الواقعي لفقدان سوء النية

لا يعد بعلاقته مع الادارة مغتصبا فليس له عليها حق الراتب وت ويض الصرف والتقاعد لانه ليس موظفا قانونيا تابعا لنظام الموظفين.

٣) انه في صلاته مع الناس يقترب وضعه من وضع الموظف
 القانوني وبذلك تعتبر اعماله وتصرفاته صحيحة والاعتراض عليها
 يرفع الى المحاكم الادارية (¹)

والخلاصة: ان اغمال وتصرفات الاشخاص الذين يحلون على الموظفين الاصليين في حاسال الموظفين الاصليين في حاسال صحيحة نما ان تصرفات الموظفين الذي عاب تقليلهم عيب هي تصرفات سليمة بشرط ان لا يكون العيب الذي رافق تو لية الموظف ظهراً يمكن الفرد العادي ادراكه

والموظف الفعلي او الواقعي يغتبر على الاقل موظفا من حيث الواقع وتكون اجرأآته وتصرفاته صحيحة في نظر الفانون وكـــل هذا يرجع الى الحرص على دوام سيرالمرافق الغامة "

١) شوري الدولة الفرنسي ۾ ازار سنة ١٤٨ داللوز ٩٤١ ص ١٤٧

موظغو الحكومة الثائرة

١٨٩ ــبماذا يفترق موظفو الحكومة الثاثرة عن الموظفين

الفعليين ٢

ان الحكومة الفغلية تعتبر شرعية والموظفون الفعليون المنتمون اليها يدخلون في طائفة الموظفين القانونيين لان الحكومة الفعليـــة قامت بعامل الضرورة والاستعجال بخلاف حكومة الثورة فالها تقاوم حكومة مشروعة فالى ان يتم لها النصر الحقيقي التام يعتبر جميع موظفيها مغتصيين لان لا وجود قانوني لها ولا يخفى ان كل تولية لعمل عام يتوجب ان يتوفر فيه ركنان:

الركن الاول ، ان يكون احداث الوظيفة مبنيــاً على نص قانوني صريح

والركن الثاني ، ان يصدر عن السلطة القانونية المختصة امر التعيين

اما الافراد فلا يمكن تركهم يمارسون الوظائف العامة بلا سند

¹⁾ لا بدمن ابراد مثل عملي على مضصيي الوظيفة بالظروف العادية والذي يطالهم (قانون العقوبات ويفترقون انه عن الموظفين الفعليين ان الامثله على ذلك كثيرة نورد منها الشخص الذي ينزي بزي الشرطة ويصدر الاوامر ، او الشخص الذي يعنى من المشخص الذي يعنى علم المنطبة .

الموظف المسكرة

FONCTIONNAIRE FORCÉ

19. ... تعريف الموظف المكره: الموظف المكره هو الشخص الذي يجبر على المساهمة في الاعمال العامـــة بتقديم خدماته الشخصية وان صفة الاجبار والإكراه هي التي تميزه عن الموظف الحقيقي لان هذا يدخل الوظيفة برضائه ومطلق حريته .

والاجبار بمحد ذاته يتولد عنه النتائج القانونية الآتية :

١) ان الاجبار يصدر عن فريق واحد هو السلطة المختصة ويتم بامرها اما الوظيفة فيسمى اليها الشخص بمرسوم مع شرط فاسخ ضي وهو قبول الشخص الوظيفة المسندة اليه من السلطة العامة فهي تتوقف على رضائه ولايكره على قبول الوظيفة بخلاف الموظف المجبر

٢) ان الوضع القانوني للشخص الحجر لا يستند الى العقد
 فالعمل قد فرض عليه فرضادون اخذر أيهمن قبل وقبل التفاوض

معه على نوع العمل وشروطه .

وانما وضع الموظف المكره كوضع الموظف من حيث انه وضع قانوني او نظامي بمعنى انه مبنى على القانون او النظام .

وتعد ادارة السلطة المجبرة المنفردة من قبل العمل النظامي والموظف المجبر يكتسب حالة قانونية ونظامية .

٣) ينتج عن فعل الاجبار تقييد للحرية الشخصية فيكره العامل

على تقديم نشاطه الشخصي للادارة وبذلك كان الالتجاء اليه يتوقف على نص قانوني ولا يجوز لللادارة ان تقوم به الافي الحدود التي عينها القانون والغايات التي نص حليها ويحاط الاجبار غالبا بانواع من الاجراآت هي لمصلحة الموظف المكره

191 – الإجبار الموقت: الاجبار الموقت يعني تقديم الموظف المجبر خدماته المشخصية لعمل معين واجل محدود ونعطي مثالا لهذا النوع اجبار الاشخساص في حسالات النوازل كالحريق، والغريق، والفيضان، والزلزال، على ان يقدموا مساعدتهم للسلطة العامة لانقاذ الاموال والاشخاص من الهلاك

ويقاس على ذلك اجبار الاطباء والممرضات في زمن الاوبثة وتعبثتهم لسلامة صحة الجاعة

ان الوضع القانوني للموظف المجبر الموقوت ليس تعاقدياً ناشئاً عن عقد وانما هو وضع معين نصت عليه القوانين واللوائح ولا يخفى ان الاشخاص الذين يكرهون غلى العمل عند الحاجة لا يلخلون في الملاكات الدائمة للموظفين العموميين

197 - الاجبار الدائم : يطلق هذا المصطلح على نوع من الاجبار يبقى مستمرآ أزمن معين

وهذا النوع من الإجبار يقرب من وضع الموظف ألحقيقي فيبقى الشخص قائما بتقديم خدماته على الدوام الا اذا اصابه عجز صحي وهو يخرج من الخدمة اذا ارتكب خطأ جسيها مسلكياً. وتلجأ الادارة الى هذا النوع من الاجبار في حالة اشتداد

الأزمات والحروب.

ان الشخص المجبر يوضع في محلمه المصلحة العامة ويتحمّ عليه كالموظف ان يخصص وقته كله في حمل المرفق باندفاع واخلاص وغيرة ولا يجوز له ان يضيف الى عمله عملا آخر لا صلة له بالعمل العام ويمكننا ان عمل لهذاالنوع من الاجبار التجنيسة فسان الجندي تسري عليه قوانين التجنيد التي توجب عليه اداء الحدمة المسكرية فعلا فوضعه قانوني ونظامي واعا لا يسري عليه نظام التعيين والرواتب والمحقوبات المسلكية الصادرة عليه لاتقبل المراجعة (ريفورص ١٥١) يضاف الى ذلك ان الجندي لا يستطيع ان يخرج من الحدمة برضائه ولا يعزل كبقية الموظفين .

بقي علينا التساؤل عـــن المتطوغين في الجيش فحـــا هو نــــوع ارتباطهم به وما هو النظام الذي يسري عليهم ?

اذا تتبعنا اجتهادات مجلس شورى اللىولة الفرنسي الأخيرة رأيناها تخضعهم الى نظام العقدوقد توصل الى هـــذا الرأي بعـــدتردذ شديد(۱)

١٩ عملس شورى الدولة الفرنسي ، ٢٩ كانون الثاني سنة ١٩٤٧، عبلة الفانون
 العام ٨٤٩ ص ٨٧ ، مقان فالين، ويعارض هذا الرأي جيز ، انظر مقاله في الحيلة نفسها عام ٩٤٨ ص ٢٥٩

هذه هي الفروق بين الموظف الحقيقي وبين الموظف المجبر مكافأة **الموظفين**

١٩٣ – طابع مكافأه الموظفين: ان مكافأة الموظف لهاطابع عاموهذا الطابع العام يرجع بعضه الي طبيعة المكافأة من الناحيسة القانونيسة والبعض الآخر الى الغاية من المكافأة

1) فالمكافأة من الناحية القانونية تؤلف عنصراً اساسياً لحالسة الموظف القانونية والنظامية وبذلك يعتبر الراتب مخصصاً الوظيفة ويعتبر لكل رتبة ودرجة راتب معين في الجلول الملحق بنظام الموظفين واذا اخلت الادارة بواجباتها عمو الموظف فحرمته مسا يستحقه من مكافأة (الراتب) جاز له ان يراجع القضاء الاداري لتجاوز السلطة كما اقره مجلس شورى المدولة الفرنسي بقضية لاناج . والموظف الذي يدخل الى الوظيفة يدخل اليها بناء على نظام الموظفين وهو نظام ثابث لا يقبل من الموظف اخذاً ورداً فالراتب

و بما ان راتب الموظف مستمد من القانون والنظام فان الادارة تستطيع باي وقت ان تتناوله بالتعديل والتغيير ولا يجوز للموظف ان يعترض على حق الادارة بالتعديل محتجاً بالحق المكتسب(١)

يناله بحسب الرتبة والدرجة وهو يشمل جميع الموظفين الذين هم

بالوضع نفسه .

٢) مجلس شورى الدولة الغرنسي ١٩ كانون الثاني سنه ٩٩٧ ص ٢٦ ، ٢٩
 كانون الثاني سنة ٩٤٧ ص ٩٣٩

وائما وضع الموظف بغد ادائه العمل ينقلب الىحالة شخصية فبعد بهايـــةكل شهر يصبح دائناً للمولة براتبـــه المستحق ولا يجوز للإدارة منفردة من ثلقاء نفسها ان تنقص من قيمته(١)

وقداشرنا قبلا الى ان الراتب للموظف الجديد يستحق اعتباراً من تاريخ استلامه مهام وظيفته بصورة فعلية واذاكان مقر الوظيفة خارج لبنان فيستحق الراتب من تاريخ مغادرته الاراضى اللبنانيـــة الى مقر وظيفتة .

اما الرأتب الجديد للموظف الذي حصل على الترقية فيستحق من تاريخ استحقاقه الترقية بحكم القانون أما الموظف الذي يرقى من فئة الى فئة فيستحق راتبه الجديد اعتباراً من تاريخ صدورمرسوم او قرار الترفيع (٧)

وقد قلنا قبلا بانه لا يجوز لاحدان يتقاضى راتب وظيفة عامة ما لم يكن قائماً بها بصورة فعليسة ونقول الآن ان الرواتب وتوابعها تصفى مشاهرة عند استحقاقها وتحسب جميع الاشهر بلا استثناء ثلاثين يوما اعتباراً من اول يوم منها ولا يجوز التسليف على الرواتب قبل استحقاقها .

٢) واما المكافئة (الراتب) فانها من ناحية مرماها و الغاية منها
 ١) شورى الدولة الفرنسي او٧ آب سنة ٩٧٤ ض ٩٧٧ و ٤ شباط سنة ١٩٤٩ ص ٩٧٠

٣٠) راجع المادتين ٨٦ و٨٧ من نظام الموظفين .

لا يمكن قياسها على الاجرة التي يتناولها العال العاديون الذين يشتغلون في المصارف والمصانع ولدى ارباب الحرف الاخرى فالموظف ينال الاجر بحسب الوظيفة التي يشغلها ومقامها في الهيئة الاجماعية فهو خلافاً للاجراء العاديين لا ينال الاجرة بنسبة ما يقدمه وينجزه من الاشغال.

ان ما قلناه بنحصر في الراتب ولا ينطبق على التعويض الــني يناله الموظف لتأديته عملا خارج اوقات اللدوام الرسمي ويمكن منحه عن ساعات الغمل الاضافية التي يؤديها باستمر أر ويحدد معدله عن كل شاعة اضافية بقرار من الوزير المختص صمن الاحتادات المرصدة لهذه الغاية في بنود خاصة من الموازنة ولا التعويض المقطوع عــن الاعمال التي قام بها الموظف خارج اوقات الدوام في داثر ته بتكليف سابق من الوزير او المدير العام لان امثال هذه التعويضات تسودها فكرة التعويض عن الاعمال المقدمة بخلاف الراتب الحقيقي فانسه غير مبنى على فكرة العمل المؤدي ولا محدداً بنسبة الاشغال التي ينجزها الموظف في عمله وانماهو يقدر بالرجوع الى اهمية الوظيفة ومكانتها الاجماعيسة الاأنالراتب لا يستحقسه الموظف الااذا اشغلها ومنا تظهر فكرة المكافأة عن عمل الموظف لقيامه في عمله كما تظهر هذه الفكرة من حيث أن الموظف لا يتناول الراتب

الا بعد نهاية الشهر ولا يجوز التسليف عليه قبل استحقاقه (١ كما أنها تظهر في حالات قطع الراتب الآتية :

أولاً ــ عن الموظف الموضوع خارج الملاك او في الاستيداع والموقوف عن العمل والمصروف من الخدمة والمحال الى التقاعـــد والمستقيل والمعزول اعتباراً من اليوم التالي لابلاغه المرسوما والقرار او من تاريخ انقطاعه الفعلي عن العمل اذا حصل ذلك قبل اجراء التبليغ .

ثانياً ــ عن الموظف الذي يعدمستقيلا اغتباراً من اليوم التالي لليوم الذيكان يجب غليه ان يعود الى وظيفته

ثالثًا عن الموظف الذي يبلغ حدود السن القانونيـــة اعتبارًا من اليوم التالي لبلوغه هـــــذه السن وان لم يصـــــدر مرسوم او قرار باخراجه من الخلمة

198 - في التعويض والمخصصات : يعطى الموظفون علاوة على رواتبهم التغويضات والمخصصات الآتية :

 ١) التغويض للغائلي تحدد شروطه ومقداره بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء

١) مرل ، قاعدة الدفع بعد انجاز العمل ، عبد العلوم والتشريع عام •٩٥ ص ٢٧٤ ، شورى الدولة الفرنسي ٢٤ مارس سنة ٩٤٩ داللوز ٤٤٤، وتعليق ده سوتو . وانظر في فكرة تناول الراتب بعد القيام بالعمل عار زناه قبلا من حق المرظف : بالمطالبة بالتعريض لقاء حرمانه من الوظيفة بلاحق وصرفه من الحلمة لاتناول مرتباته عن الاشهر السابقة .

 ۲) تعویض اختصاص تحدد شروطهومقداره لکل فئة بمرسوم یتخذ بمجلس الوزراء .

٣) تغويض اضافي عن ساعات العمل الاضافية يحدد معدله
 عن كل ساعة اضافية بقرار من الوزير المختص صمن الاعتادات المرصدة
 لهذه الغاية في بنود خاصة من الموازنة

 ا تعويض مقطوع عن الاعمال التي يقوم بها الموظف خارج اوقات الدوام في دائرته بتكليف سابق من الوزير او المدير العام و يعطى هذا التعويض بقرار من الوزير المختض

تعويض انتقال يناله الموظفون الذين ينتقلون الى خارج مركز اعمالهم بداعي الوظيفة لقاء النفقات التي يتكبدونها وهو تعويض يومي للانتقال يحدد مقداره وشروطه بمرسوم يتخذفي عجلس اله زراء

ويمكن الاستعاضة عن تعويض الانتقال بتعويض شهري مقطوع يعطى بمرسوم للموظف المذي يضطر بحكم وظيفتمه الى الانتقال يصورة متكاثرة .

 تعويض مسؤلية صندوق اوتغويض سيارة او تعويض تمثيل او بدل اغتر اب اوبدل سكن او تعويض لتعطية نفقات يتكبده يمناسبة مهمة عامة يكلف بها او غيرها من التعويضات التي ينص عليها القانون يحلد مقدار هذه التعوي**غ**هات وشروط اعطائها بمرسوم يشخذ في *ج*لس الوزراء

٧) تعويض خسارة يعطى للموظف الذي يصاب بحسارة مادية اثناء قيامه بمهة رسمية او ان تكون الحسارة ناجمة عن اسباب قاهرة تعرض لها الموظف بسبب الوظيفة ولا يمنح هذا التعويض اذاكانت الحسارة قد وقعت بسبب اهمال الموظف او خطأه و يمنع التعويض بناء على رأى لجنة يعينها الوزير المختص

٨) مكافأة ثقدية تعطى للموظف الذي يقوم بعمل يستدعي
 التقدير عدد بقرار من الوزير

وبالاضافة الى هذه التخويضات والخصصات ونظراً لفقد ان الضان الفضي والاجتماعي في موظفي لبنان فان الدولسة تتحمل نفقات معالجة الموظف عندما يصاب بمرض او بعلة مسببة عن القيام بالوظيفة

ويمكن اعطاء الموظف في حالة اصابته بمرض او بعلة غير مسببة عن القيام بالوظيفة مساعدة مالية تحدد بقرار من الوزير المختص. واذا توفي بحادث اصابه بسبب الوظيفة تعطى عائلته مساعدة مالية توازي قيمتها راتبه بتاريخ الوفاة عن سنة كاملة (1)

١) مادة ١٠٧ من نظام الموظفين

واذا توفي بسبب لا يمتالا الوظيفةبصلة تغطى عائلته مساعدة مالية توازي قيمتها راتبه بتاريخ الوفاة

وفي حالة وفاة احد افراد عائلة الموظف من الذين لهم حق بمعاشه التقاعدي او تعويض صرفه يعطى مساعدة مالية توازي راتبه عن شهر واحد بتاريخ الوفاة على ان لا تتجاوز خساية ليرة ل وان لا يسكون الموظف موضوعاً في الاستيداع وفي حالة تعدد الاشخاص الذين يمكنهم الاستفادة من المساعدة تعطى المساعدة للاكمر سنا (1)

في انتهاء خدمةالموظف

197 _ الحالات التي تنتهي بها خلمة الموظف: تنتهي خدمة الموظف ويخرج نهائياً من الملاك في الحالات التالية:

- ١) الاستقالة
- ٢) الصرف من الخلمة
- ٣) الاحالة على التقاعد
 - ٤) العزل

اما الاستقالة فهي طلب الموظف خطيساً الخروج من الملاك

١) مادة ١٠٨ من نظام الموظفين وفيا يتعلق بالبلاد التي اخذت بنظام الفهان الاجهامي عجب ان يضاف الى ما قدمناه فيمة التصويض المستحق من الفهان ، برتر ان عنظام الفهان الاجهامي عجب ان يضاف الى ما قدمناه فيه المحلة الادارية عام ١٩٤٨ ص ٢٦ ، هذا وقسد صدر احيراً في لبنان مرسوم همهوري بجمل نفقات التمريض على عانق الدولة اذا نجم المرض عن الوظيفة او يسيبها

بصورة نهائية

ولا مفعول لها الا اذا قبلت من السلطة المختصسة ومن تــــاريخ ابلاغ الموظف مرسوم او قرار قبول الاستقالة وهو قبل ذلك يعتبر موظفاً فاذا ترك الوظيفة قبل قبولها يعد هذا خروجاً منه على النظام ويمكن ملاحقة تأديبياً.

وفي المادة ١١١ من نظام الموظفين اللبناني نص يوجب عــلى الادارة انتبت بطلب الاستقالة خلال مدة اقصاها شهر انوسكوتها يعد رفضاً ولا يمكن الرجوع عن مرسوم او قرار قبول الاستقالة وقد قلنا سابقاً ان قبول الاستقالة لا يحول دون ملاحقـــة الموظف تأدساً عن الاحمال السابقة لقبو لها

١٩٤ ـ متى يغد الموظف مستقيلا؟

ىعد مستقىلا:

 أ) الموظف المعين او المنقول الذي لا يستلم وظيفته بدون سبب مشروع في المدة التي حددها نظام الموظفين وهي خسة عشر يوما من تاريخ تبليغه مرسوم التعيين او النقل^(١)

 ب) الموظف الذي يترك وظيفت بدون اجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال المدة التي حددها النظام وهي خسة عشر يوماً من تاريخ تركه الوظيفة بالنظام اللبناني

ج) الموظف الذي لإيستأنف عمله بعد انتهاء اجاز تـ ه بالمدة
 ١) ـ الفقرة الاولى من المادة ١١٣٠

التي يحددها النظام وهي ايضاً خسة عشر يوماً

 د) الموظف الذي يضرب عن العمل باعتبار انه على من تلقاء نفسه عن تطبيق نظام الموظفين عليه كما اسهبنا ذلك في مباحثنا عن اضراب الموظفين

١) بلوغ السن القانونية

٢) عدم الكفاءة المسلكية

٣) للغاء للوظيفة

وبلوغ السن القانونية يتم بان يكون الموظف خاضعاً لشرعسة التقاعد عندما يبلغ السن القانونية في لبنان وهي خمس ستون عاماً (١) وتتوفر فيه الشروط المفروضة المحصول على معاش تقاعدي وامااذا كان الموظف غير خاضع لشرعة التقاعد كموظفي الفئة السادسة في الملاك أ) وهم الحجاب والحدمة وسائقو السيارات فانه يصرف من الحدمة حكما اذا بلغ الستين عاماً من عمره (٢)

١) (ماده ١٢٣ العد لة من نظام الموظفين)
 ٢) الماده ٢٠٠٣ من نظام الموظفين

اما عدم الكفاءة المسلكية فتكون عندما يتين ان الموظف بالرغم من تأخير ترقيته مرة اولى لا يقوم بمهام وظيفته بما ينبغي لهما مسن نشاط و كفاءة

ولا يصرف الموظف لعدم الكفاءة المسلكية الابقرار من السلطة المختصة وبعد استشارة المجلس التأديبي وفقاً للاصول الحاصة محافة ان تتذرع الادارة بهذا السبب لصرف الموظف الكفؤ فوضعت له هذه الضهانة باستشارة المجلس التأديبي واتخاذ قرار من السلطة التي لها حق تعسنه

والحالة الاخيرة من اسباب الضرف هي الغاء الوظيفة فعندئذ يصرف الموظف من الخدمة او يحال على التقاعد

ويشترط ان يكون الالغاء حقيقياً امااذا احتالت الادارة على القانون وصرفت الموظف لالغاء الوظيفة ثم عينت سواه فيها باسم آخر فان القضاء الاداري مجمع على ان الالغاء لايكون قانونياً بهذه الحالة.

ولا يخفى ان الموظف لا يحال على التقاعدولا يصرف من الخلمة الا بمرسوم او بقرار يصدر عن السلطة ذات الصلاحية

الموظفو نالخاضعون لشرعة التقاعل

197 معاش التقاعد: التقاعمد هو استمرار الموظف عملي استيفاء راتب من الخزينة الى حين وفاته وانتقال هممانيا الحق الى وجته وايتامه العاجزين من عائلته والاساس القانوني الشرعيمة

التقاعدهو ان الراتب كما قدمنا قدروعي فيه الكفاف فسلآ يستطيع الموظف ادخار شيء من راتبه الى ايام الشيخوخة ولذلك رأت الحكومات الآخذة بنظام التقاعدان الذي خدمها في دور فتو تهحري ان يكافأ في دور ضعفه وعجزه لا ان يهمل ايتامه الغاجزون بعد موته فلا يجدون وسيلة تصمن لهم ضروريات الحياة ولهذا استنبطت قاعدة استعرار الراتب الى ان تزول الضرورات التى اوجبته .

والادارة تقطع عادة من رواتب الموظفين حصة صغيرة بـين الخمسة والعشرة في الماية لتجعل لهم من هذه المقتطعات مرتباً يؤدى لهم في ادوار الغاهة والهرم

وان المحسومات التقاعدية في لبنان تتكون من:

١) نصف راتب الشهر الاول من خدمة الموظف

٢) خسة بالماية من الراتب حتى خمساية ليرة في الشهر وسبعة
 بالماية عن الشطر الذي يفوق خمساية ليرة

٣) القسط الشهري الاول من كل زيادة تطرأ على الراتب(١)
 و دشأ الحق في المعاش او تعويض الصرف:

للموظف منذ اليوم الذي تنتهي فيه خلمته لأقراد عائلته منذ اليوم التالى لوفاته

اذاكان الراتب او المعاش قبض مسبقا في اول الشهر خصص

١) المادة ١٣٦ من نظام الموظفين

المعاش اعتباراً من اول الشهر التالي(١)

وقانون التقاعد يستند الى الاصول الآتية :

١) ـ شخص الموظف - وينظر فيه الى امور:

١) جنسيته فلا يستفيد من المغاش او تعويض الصرف سوى اللبنانين من الموظفين وافراد عيالهم

واما الاجنبي الذي تضطر الحكومة لاستخدامه في أحسدى وظائفها فائها تستخدمه يموجب عقد لمدة محدودة فلا تجعل له عليها حقاً مكتسباً يخوله المطالبة بمعاش التقاعد فالدولة لا تتغهد بضسهان المستقبل الالرعاياها

وقد ورد تأييدا لهذا المبدأ بالمادة ٢٧٤ من نظام الموظفين ان للوزير ان يتعاقد مع اجانب للقيام بعمل مغين يتطلب معارف او مؤهلات خاصة ولا يترتب جسب احكام المادة ٢٧٣ منه للمتقاعد الاجنى اي تعويض عند انتهاء مدة العقد .

٢) سن الموظف. فيحدد قانون التقاعد السن الذي فيه يدخل الموظف في دور الحدمة الرسمية وهو في الغالب سن العشرين وهو ما اعتمده نظام ألموظفين بالمادة ١٣٥ فقرتها الثانية لمن دخل الحدمة بعد صدوره (٢٠) كما يحدد ايضاً العمر الذي يجب فيه احر اجمهن الحدمة

و ﴾ المادة ١٣٨ من نظام الموظفين

لا إداما من دخل الخدمة قبل العمل به فلا تعتمد في حساب معاش المتقاعد
 أو تعويض الصرف كل خدمة تؤدى قبل اكمال الثامنة عشرة من العمر .

وهو عند اللموليتراوح بين الستين والسبعين اما في فرانسة فيستحق معاش التفاعدمن بلغ الستين من عمره الوظائف المدنية التي يلازم فيها الموظف عمله في مكتبه و ٥٥ عاما الوظائف المدنية الاخرى و ٣٠ عاماً من الحدمة العسكريين بلون اشتراط العمر.

وفي لبنان: يحال حكما على التقاعد او يصرف من الحدمة كل موظف اكمل الخامسة والستين من عمره حسب التغديل الاخير ويحق للموظف الذي اكمل الحامسة والحمسين من عمره وبلغت مدة خدمته الفعلية التي تعتمد في حساب معاش التقاعد ثلاثين سنة كاملة ان يطلب من الادارة التي ينتمي للبها اجالته على التقاعد وعلى الادارة اجابة الطلب في مدة لانتجاوز ثلاثة اشهر (1)

٣) مدة خدمته التي تحوله حق الاحالة على التقاعدفاذا قضاها يبقى مخيرا بالبقساء الى ان يبلغ عمر الاخراج الجبري او بالخروج الطوعي الى المعاش وهي تختلف باختلاف نوع الحدمة والإقليم الذي يشتغل فيه الموظف فتكون قصيرة في الحدم المنهكة للقوى وفي الاقاليم الحارة والوبيلة .

وتكون طويلة في غير ذلك وهي في الغالب بين عشر ينو ثلاثين

سنة

٤) تعيين استحقاقه من الرأتب والابد لذلك من وجود القواعد

الاتية :

^{1)} المادة 170 من نظام الموظفين

أ) مقياس مدة الخدمة وهو عدد السنين التي لو اتمها الموظف في الخدمة يستحق الراتب بتهامه وبما ان هذا الاتمام غير مستطاع فيعطى من راتب العمل جصة متناسبة مسع سني خدمشة بالمقايسة للمدة الكاملة فاذاكان المقياس ستين سنة وبلغت مدة الخدمة القعلية اربعين سنة يعطى المتقاعد ثلثي راتب العمل اي 2 على ستين منه وفي الغالب يعين ايضاً الحد الاعظم لمدة الخدمة الفعلية

ب) راتب العمل الذي يتخذ مقياساً لراتب المتقاعسد وهو الراتب الاخير الذي كان الموظف يتقاضاه قبل الأحالة على النقاعسد ومن الحكومات من تتخذ مقياساً بلاقيد ولا شرط ومنها مسسن تشترط له مدة تمتع فيها الموظف بذلك الراتب قبل احالته على التقاعد فتجعل هذه المدة سنة او سنتين او اكثر الى عشر سنوات فاذا لم يكمل الموظف هذه المدة المشروطة يؤخذ المقياس من المعدل الوسطى لرواتبه في غضون تلك المدة (1)

و يجب ان يعلم ان الاعمال الانتخابية لا تكون سبباً لاستحقاق راتب المتقاعد وذلك لان الذي ينتخبه الاهالي لعمل معين لا يكون أ) يصفى معاش المدنين في لبنان على اساس جزء من من متوسط الراتب عن كل سنة من سزات الحلمة الفغلية وصفى تعويض الصرف على اساس راتب شهر من كل سنة عدمة فعلية لغاية الماشرة وراتب شهرين من كسل سنة بعسد العساشرة ويعمد في تصفيسة المعياش وتعويض الصوف متوسط الراتب في المستين الاخيرتين من الحدمة الفعلية الموظفين المدنين وفي السنة الاخيرة لرجال قوى الامن ولا تدخيل في حسساب الراتب التعويضات مها كان نوعها .

خاضعاً لقاعدة العزل والتبديل ولا يجري عليسهالراتب ولا يكتسب اثناء خدمته حقاً مكتسباً مثل اعضاء البلدية وعجلس المحافظة واعضاء المجلس النياي وامثالمم

194 _ معاشات الاعتلال: كل موظف يصرف لعلة اقعدتمه عن العمل نشأت عن قيامه بالوظيفة ولا يعزى سببها الى اهماله او سوءسلو كه و كل موظف يصرف لعجزه عن مواصلته الخلمة من جراء عاطرته بحياته لانقاذ حياة الغير او بسبب خطر استهدف له اواعتداء تعرض له اثناء قيامه بالوظيفة يعطى معاش تقاعد (١)

وكل موظف يصرف لعلة مقعدة لم تنشأ عن قيامـــه بالوظيفــــة وتحوجه الى معونة الغير الجسدية يعطى معاش تقاعد^(٧)

واذا توفي موظف على اثر جراح او حادث او مرض اصابه اثناء الوظيفة ونشأ عن قبامه بالوظيفة يخصص لعائلته نصف المعاش اللذي كان يحق له تناوله فيها لو اصيب بعلة تحوجه الى معونة الغير الحسدية

و) يحسب معاش المتقاعد حسب النظام اللبناني كما يلي: ١ – ثلث متوسط راتبه اذا كانت خدمته القعلية دون العشرين سنة وكانت علته لا تحوجه الي معونة الغير الجسدية وثلثا هذا المترسط اذا كانت علته تحوجه اليها ويضاف في الحالمتين چزه من ستن من متوسط الراتب عن كل سنة عدمة بعد العاشرة على ان لا يتجاوز محموع المعاش الراتب كان يتفاضاه الموظف عند صرفه بسبب العلة (المادة عن من نظام الموظفين)

٢) يعادل ثلث متوسط راتبه اذا جاوزت خدمت القعلية خمس سنوات (المادة)
 ١٤٨)

وأذاكانت الغلة او الوفاة التي تعطي حقاً في مغاش الاعتلال متأتية عن شخص ثالث حتى للادارة الرجوع عليه بما قد تتحمله مـــن جرائها

واذاكان المعاش الاعتلال الذي يحق للموظف أن يطالب به اقل من مغاش التقاعدالعادي خصص له المعاش ألاكير

ويعتبر الموظف بحكم المقعد ومحتاجاً الى معونة الغير الجسدية اذا اصيب بالجنون او الفالج الكلي او العمى التام او بما يشابهها من الغلل التي تحعل المصاب بها عاجزاً من القيام بشؤونه الذانية بنفسه

۱۹۸ صحقوق افرأد الغائلة: ١) اذا تزوج الموظف بغـــد الحالته على التقاعد فلا ينتقل مغاشه الى زوجه وأولاده الحاصلين من هذا الزواج حسب النظام اللبناني

لا أن المعاش الذي يقبل الانتقال الى العائلة هو نصف المعاش الذي كان يستحقه الموظف في اليوم التالي لتاريخ وفاته أو الذي كان يتقاضاه المتقاعد يوم وفاته

٣_اذا توفي الموظف وكانت مدة خدماته لا توليه حقـا في
 المعاش اعطيت عائلته كامل تعويض الصرف الذي كان يستحقه فيا
 لو صفى له .

٤ - أن افراد عائلة الموظف او المتقاحد المتوفي اللين لهم الحق
 في المعاش او تعويض الصرف هم:

١ – الزوجة او الزوجات الشرعيات

٢ ــ الزوج الفقير العاجز عن كسب العيش .

٣ – الاولاد الذكور الشرعيون الذين لم يتموا الثامنة عشرة من عرهم والاعلاء الفقراء العاجزون عن كسب للعيش وان عجاوزوا هذه السن وكانت علتهم ثابتة بمعرفة اللجنة الطبية الدائمة المؤلفة من ثلاثة اطباء وموظف من وزارة المائية .

البنات الشرعيات العازبات والارامل وكذلك المطلقات
 والمهجورات منهن اللواتي لا يتناولن نفقة .

الاب والام الفقير الحال على ان لا يكون لما ولد آخرمقيم
 في لبنان ومازم قانوناً بالانفاق عليها.

٦ ــ اذا توفي الموظف عازبا وكانت الشروط المفروضة في الفقرة الخامسة السابقة لا تقرير في والديه حق لهما اولن فهمنا على قيد الحياة استعادة المحسومات المقتطعة من رواتب ولدهما.

وفي حالة عدم وجود الابوين يعود هذا الحتى حصصاً متساوية الى الحواته واخوته الذين كان يعولهم قبل وفاته

٧ ـ يوزع المعاش او تعويض الصرف انضبة متساوية عـــلى
 مستحقيه وفي حال تعدد الزوجات تعطى جميع الزوجات الشرعيات
 حصة واحدة

٨ ــ ان الامهات والبنات اللواتيكن متزوجات حين وفساة

ولدهن او ابيهن ولم يستفدن من مغاش مورثهن ثم اصبحن ارامل او مطلقات او مهجورات ينلن نصيبهن من ألمعاش

 ٩- اذا توفي الموظف او المتقاعد عن زوجته او زوجسات حوامل اعيد توزيع المعاش عند الولادة انصبة متساوية على المستحقين
 ١٠ - يقطع المعاش عن الاولاد الذكور عند اتمامهم الثامنة عشرة من عمرهم الافي الاحوال التالية:

١) اذاكانوا في حالة للداسة فيثابر على اعطائهم معاشهم حتى
 اكيالهم دراستهم شرط ان يقطع عنهم عنداكالهم الخامسة وللغشرين
 من عمرهم على الاكثر

وتطبق هذه القاعدة على الذين تجاوزوا الثامنة عشرة من العمر عندوفاة مورثهم اذاكانواما زالوا في حالة الدراسة

٢) اذا كانوا مصابين بعلة تقعندهم غن العمل ويعساد النظر
 بامرهم كل ثلاث سنوات

١١ - يقطع المعاش عن الزوجات والبنات والامهات عنه تزوجهن على ان يعاد اليهن استحقاقهن عند الترمل وعند الطلاق او المجر في حالة عدم ترتيب نفقة على الزوج الزوجة وعنه لنزواجهن مدة احمرى يقطع المعاشنهائياً

ويقطع المعاش عن الاب والام اذا اصبحا اثريـــاء اوحضر ولدهما من الغربة وكان ملزما قانونا بالانفاق عليهها واذا توفي احد افراد العائلة ممن يتقاضون معاشا او اذا قطع عن احدهم المعاش وفقاً للقانون اضيف نصف معاشه الى معاشات بقية العائلة وعاد النصف الثاني الى الخزينة ما عدا حصة الاب والام فضاف كاملة الىبقية العائلة

اما جزء الحصة المقطوع عنى اجدى الزوجات من حصة واحدة فيضاف كاملا الى الاجزاء المخصصة لسائر اصحاب تلك الحصة الى ان يبقى منهن حاجة حقها واحدة

تقليم طلبات التقاعل

199 - طلبات التقاعد: إن طلب التقاعدد يخضع الى طلب قانوني للاستفادة منه وهذا الطلب يرفع الى وزارة المالية مباشرة بعريضة معضاة من رسم الطوابع ويجب ان يقدم طلب المعاش وتعويض الصرف في مهلة خمس سنوات من اليوم الذي انتهت فيه خدمة الموظف وتبدأ المهلة للذين انتقل اليهم حتى الموظف من اليوم التالي لوفاته .

واذا لم يقدم صاحب الحق في المعاش طلبه في المهلة المذكورة خصص له المعاش اعتباراً من تاريخ تسجيل طلبه مالم يتبين بصورة قاطعة ان قوة قاهرة حالت دون تقديمه وأما طلب تعويض الصرف الذي لا يقدم ضمن المهله فيرد والطلب الذي يقدمه احد افراد العائلة ضمن المهلة القانونية يحول دون سقوط حقوق الباقين .

اما التحقق من وجود القوة القاهرة فتبت به لجنة خاصــة في وزارة المالية اشارت اليها المادة ١٤٦ من نظام الموظفين

بقيت قضية قانونية اثارها علماء القانون وهي الحالة القانونية الصاحب الحق بمعاش التقاعد فبعض العلماء اخضعها القواعد نفسها التي تخضع لها المرتبات واجاز للادارة باعتبار معاش التقاعسه اثارة مرتباً طويل الاجل ان تتناوله بالتعديل دون ان يحق اللموظف الحق المكتسب(۱)

والبعض الآخر اعتبر ان وضع الموظف المحال على التقاعد فردي ولا يمكن تناوله بالتغيير والتبديل الا بقانون له مفعول رجعي(٢)

١) جيز: نظام التقاعد ، مجلة العلوم والتشريع المالي ، ٩٢٩؛

بونو : الصفحة القانونية الرواتب ومعاشات التقاعد ، مجلة القانون الدام ١٩٩٧ ص ٧٩٦ وتعليق مرابق سيرى ٩٥ ، ٢، ٩ عالي قرار عكمة موناكو العلما الصادر ي ٩ كانون الاول سنة ١٩٤٨ ، بونار ص ١٥٤٥ ، فالين طبعة ٤ ص ٣٣٣

ا) جنرالمبادئ، ،جزء ٢ ص ١٥ هـ الصحيح : ان قانون التقاعد تقره الهيئة التشريعية تنفذه اللحوة التنفيذية وكل تعديل او تبديل فيه لا يتم الا يقانون مصدق عـــلى لاصول النيابية فاذا استحق الموظف بموجب القانون معاش التقاعد وجب على خرينة تأديته له ويكون له موقف حقوقي مع الخزينة امام القضاء فيحكم لـــه طبها عند الامتتاع.

وليس في القوانين الصادرة نص حاسم في الموضوع

٢٠٠ ـ فقدان الحق بالتقاعداو وقفه :

يفقد نهائيا الحق في الحصول على معاش التقاعد او تعويض الصرف حتى ولو ثمت تصفيته إكل موظف ثبت عليم بحكم قضائي:

١) انه اختلس امو ال اللولة

٢) أنه اختلس الامانات الخاصة المودوعة صندوقية اوالمواد

المسلمة اليه التي ينبغيان يقدم حساباعنها

٣) انه ارتشى في امور تتعلق بوظيفته

وليس للغفو العام ان يعيد الحقوق المفقودة

ويوقف حق المتقاعد بالمعاش :

 ۱) عند فقدان الجنسية اللبنانية او الحرمان منها سحاية مدة الفقدان او الحرمان

٢) عند صدور حكم بعقوبة جنائية سحابة مدة العقوبة

وفي الحالة هذ هيغطى افراد عائلة صاحب الاستحقاق ما يعود لهم من مغاشه كما لو توفي واذا استعاد فيا بعد حقوقه صرف له مغاشه اعتباراً من تاريخ زوال الاسباب التي دعت الى وقف استحقاقه دون ان يكون له حق المطالبة بالمعاشات السابقة والغيت من التاريخ نفسه تخصيصات عائلته ويوقف حق افرادالعَائلة في الحصول على المعاش:

 ۱) عند فقدان الجنسية اللبنانية او الحرمان منها سحابة مدة الفقدان او الحرمان

٢) عند صدور حكم بعقوبة جنائية سحابة مدة العقوبة وينقل في هاتين الحالتين الى الافراد الآخرين ما يصيبهم من الحصة الموقوفة على ان تعاد الحصة الموقوفة على ان تعاد الحصة الموقوفة الى صاحبها اعتباراً من تاريخ زوال السبب الذي دعا الى وقفها (١)

٢٠١ – الجمع بين المعاش والراتب: لا يجوز الجمع بــــين المعاش واي راتب يدفع من خزينة الدولة ويوقف صرف المعاش طيلة وجود صاحبه في الوظيفة

واذا اعيد موظف متقاعد الى الخدمة في وظيفة خاضغة المتقاعد صفي معاشه مجددا عند احالته على التقاعد ثانية عـــلى اساس خدماته الفعلية كلها على ان لايقل معاشه الجديد عن المعاش السابق

والموظف الذي صرف بسبب غير تأديبي وتقاضى عن خدماته تعويض الصرف يحق له في حالة اعادته الى الوظيفة ان يطلب ادخال هذه الخدمات في حساب معاشه او تعويضه الجديد شرط ان يتقدم بطلبه في مهلة ثلاثة اشهر من تاريخ استثنافه الخدمة وان يعيد

١) المادة ١٧٧ ــ ١٨٠ من نظام الموظفين

التعويض الذي قبضه الى الخزينة .

واذا كان الموظف لم يقبض تعويض للضوف عن خلماته السابقة وكان مستحقا له في حينه صحت خلماته السابقة حكما الى خلماته اللاحقة . والمموظف المستقبل الذي يعاد الى الوظيفة الحق في ان يضم خلماته السابقة الى خلماته الجديدة شرط ان يطلب ذلك في خلال ثلاثة اشهر من تاريخ استثنافه الخلمة وان يعيد الى الخزينة المحسومات التقاعدية التي تناولها عن خلماته القديمة وإذا كان لم يسترجع هذه المحسومات وكان يستحقها في حينه صمت خلماته السابقة حكما الى خلماته اللاحقة . (١)

ولا يستفيد من الاحكام السابقة الموظف المعتبر مستقيلا ٢٠٢ سالتنازل عن مغاش التقاعد: لا يجوز التنازل عن المعاشات او تعويضات الصرف كما انه لا يجوز حجزها الامقابل دين للحكومة او نفقة طعام مثبتة بموجب حكم على أن يمارس الحجز في الحدود

١) الماده ١٨٧ - ١٩٠ من نظام الموظفين

الموضحة بقانون اصول المحاكمات المدنية وترجع نفقة الطعام على دين الحكومة^(١)

٢٠٣ – الاعتراض على المعاش المخصص للمتقاعد: يجوز لصاحب الاستحقاق ، ان يعترض على المعاش الخصص له في خلال سنة اشهر من تاريخ تبليغه النص القاضي بتخصيصه.

ويجوز لصاحب الاشتحقاق إن يعترض على مقدار تعويض الضرف المخصص له في خلال ستة اشهر من تاريخ دفعه(٢)

وانما يحق للادارة في اي وقت اعادة النظر في تخصيصات تعويضات الصرف من الحدمة ومغاشات التقاعد في حال ثبوت خطأ مادي او سهو في التخصيص .

الدولة: يعين حادة في المنون التقاعد بموازنة الدولة: يعين حادة في المنون التقاعد ما اذا كانت المحسومات تلخل على الخزينة العامة وتدغم بها اسوة بغيرها من الواردات او تفرق ويفرزلها صندوق خاص تجمع فيه وتنمى بالمرابحة لحساب الموظفين بدون ان تختلط بالام ال العامة

فعلى الفرض الاول ، عجبى الخزينة محسومات التقاعد كما عجبى سائر الضرائب والرسوم وتؤدي مستحقات التقاعد كما تؤدى غيرها من النفقات بدون نظر الى التوازن بين عائدات التقاعدو تأدياته وعلى هذا الفرض الثانى ، يكون التقاعد موازنة خاصة

١) من نظام الموظفين

٧) المادة ١٩٦ منه

وادأرة خاصة لا تختلط مع معاملات الخزينة العامة فاذا ظهر عجز في موازنة التقاعد تبقى الحكومه مختارة اما باعطاء اعانة من الخزينة لسد هذا العجز واما بانقاص معاشات التقاعد او زيادةمعدل الحسم ليحصل التوازن بين اللخل والخرج

على ان اكثر العلماء يرجحون الشكل الأول وهو المتبع في لبنان فتأخذ الحكومة اعمال التقاعد على نفسها بما فيها من الوارد والصادر لان التغديل في الحسم لاجل حصول التوازن عند العجز لا يتيسر لها وتبقى مضطرة لاكمال النقص من الخزينة العامة ولا تجني بنظر هؤلاء العلماء بهذاالتفريق سوى ايجادادارة اخرى للامور المالية تشتغل بمراقبتها وتفتيشها على غير جدوى وقد جربت بعض المدول الفرض الثاني ففشلت وعدلت عنه الى الفرض الاول

وقد اخذا القانون اللبناني بالشكل الاول وجاء بالمادة ١٩٩ من من نظام الموظفين ان المعاشات وتعويضات للصرف تدمج في قسم التفقات من موازنة الدولة وتدمج المحسومات التقاعديه في قسم الايرادات منها.

وانما ورذ بالفقرة الثانية من هذه المادة امكان انشاء بمرسوم يتخذ في عجلس الوزراء صندوق مستقل للتقاعد تحدد شروط تحويله واصول ادارته في مرشوم انشائة .

الموظفون غير الخاضعين لشرعة التقاعل 100 - من هم الموظفون غير الخاضفين لشرعة التقاعد؟:ان

الموظفين غير الخاضعين لشرعةالتقاعد هم المنتمون الى الملاك اب ، والمالفئة السادسة في الملإك (آ) الملحق بنظام الموظفين .

فهؤلاء الموظفون لا يؤدون المحسومات التقاعدية ويصرفون من الخلمة عند اكمالهم الستين من العمر ويتقاضون تعويض صرف يعادل راتب شهر عن كل سنة خلمة فعلية

وتطبق غلى تعويض الصرف هذا سائر الاحكام التي تطبق على تعويض الصرف الذي يستحق للموظفين الخاضعين لشرعـــة التقاعد والتي اوردناها اعلاه

واذا اصيب موظف بعلة مقعدة ناشئة عن قيامه بوطيفة اثناء الخدمة وبسيبها اعطي علاوة على تعويض الضرف المستحق لسه تعويضاً اضافياً يوازي راتب خمسة عشر شهراً اذاكانت مدة محدمته خمس عشرة سنة فادون وراتب ثلاثين شهراً اذاكانت مدة عدمت خصر غشرة سنة (۱)

الموظغون الموقتون

٢٠٦ ــ تعويض الموظفين الموقتين : أن الموظف الموقت يسرح بقرار من الوزير في اي وقت شاء ويغطى الموظف الموقت الذي تنتهي خدمته اما لتسريحه او لانتهاء المدة المغين لها او العمل المعين

ر) المادة ٢٠٠ ــ ١٠٥

من اجله او عند اكماله الستين من العمر (١) تغويضاً عسن هسله الخدمة يوازي راتب شهر عن كل سنة خدمة فغلية في الوظيفة على اساس آخر راتب تقاضاه ولا تدخل في حساب الراتب التعويضات مها كان نوعها

ويشترط الاعطاء التعويض ان يكون الموظف الموقت قد استمر في الخلمة كل مرة مدة تزيد على السنة والا يؤخذ بعين الاعتبار ايسة خلمة متقطعة سابقة للخدمة المنتهية واذا توفي الموظف الموقت اثناء الخدمة اعطي لعائلته (٢) التعويض الذي كان يستحقه فيها لو صرف من الخدمة

وكل خدمة يؤديها الموظف الموقت قبل بلوغه العشرين وبعد اكهاله الستين من العمر لا تدخل في حساب التعويض ولا يترتب اي تعويض:

- ١) للمستقيل
- ٢) للمعتبر مستقيلا
 - ٣) المعز ول(٣)

١) والسبمين الفنيين (مادة ٢١٤ فقرة ٢)

٧) راد بالماثلة هذا الاشخاص الذين ينتقل اليهم التقاعد في حالــة وفــاة الموظف الدائم

اذا اعل الموظف الموقعيوا جانه فرض عليه بقرار من الوزير او المديرالعام عقوبه التأنيب او حسم الراتب مدة لا تتجاوز شهراً ويقرار من الوزير حقوبة التسريح من الحلمة او العزل

وان طلب التعويض يقدم الى وزارة المالية خلال سنتين مسن تاريخ انتهاء الخدمة ويفقد كل حق بعد انقضاء المهلة المذكورة (المادة ٢٧٠) (١)

الاجراء

۲۰۷ - تعويض الاجراء: لا يترتب للإجراء اي تعويض غند تسريحهم من العمل (المادة ۲۲۳) ويعتبر أجيراً كل شخص لا ينتسب لفئة الموظفين الموقتين (المادة ٤) وانحا تطبق عليهم الاحكام القانونية المتعلقة بطوارى العمل وهم يستخدمون عادة في كل ادارة عامة وفقاً لإنظمتها الخاصة ويخضعون لهسدة الانظمة

٢٠٨ ــ تعويض الموظف بالتعاقد: لا يترتب للمتعاقدين اي تعويض عند انتهاء مدة العقد (المادة ٢٧٦)

وقد مر معنا ان للوزير ان يتعاقد مع اللبنانيين والأجانب للقيام بعمل معين يتطلب معارف اومؤهلات خاصة

٢٠٩ ــ المنازعات القضائية: ان الموظفين الموقتين والاجراء والموظفين بالعقد ترفع جميع المنازعات الناشئة غن تطبيق اصول الصرف من الخدمة الى القضاء الاداري (المادة ٢٢٧)

⁽١) محمد التعويض بقرار من الوزير ولا يحول قبضالتعويض دون الطمن بالقرار (المادة ٣٢٠)

رأي العلم في شرعة التقاعد

٢١٠ – رواتب التقاعد من الوجهة العلمية:

اختلف العلاء في وجوب التقاعد للموظفين الدائمين فمنهم من الحذ به ومنهم من نقده واننا نورد هنا ادلة الفريقين على الوجه الآتي ا) يقول الآخذون بفائدة نظام التقاعد بان راتب التقاعد يربط الموظف بالحكومة ويجعله عضوا دائماً فيها تتعلق منافعه ومعيشته على بقائها وانتظام حالها وامورها المالية فيصبح شديداً في تأدية واجبه ويعنى عناية كافية في تسيير اعمال الوظيفة كما انه يحول دون صوف الموظفين من قبل رؤسائهم بالصورة الكيفية لان نظام التقاعديترتب عليه حقوق مكتسبة للموظفين تجب صيانتها بجعل التوظيف والتنحية تابعين لقانون يسود اعمال الرئيس والمرؤوس

٢) ان راتب التقاعد الذي تجريه الحكومة على قدماء الموظفين ليس منحة بدون عوض واتما هي من مالهم المتراكم في الخزينة من المحسومات التي اقتطعتها دوائر المالية من رواتبهم طول مدة الخلمة لتردها عليهم في ايام العجز . فالخزينة لا تخسر شيئاً بل ربما ربحت بهذه الوسيلة ربحا لا يستهان به لان قسماكبيراً من الموظفين ينفكون عن الخلمة باقالة او استقالة قبل ان يستحقوا راتب التقاعد فيذهب ما اقتطعته المخزينة من رواتبهم هدراً حتى ان القسم الاعظم ايضاً عمن بيغون حد استحقاق التقاعد لا يتناولون هذا الراتب امداً طويلا

بل قد تدركهم المنية قبل ان يطلبوه فينتقلون الى الآخرة بسلون ان يأخلوا شيأ مما تراكم لهم في ذمة الدولة ومن المعلوم ان الراتب لا يتناوله الا مسن خدم المدة المعينة للاستحقاق وبلغ السن المحددة وعاش بعسد تقاعده وعجزه زمنا طويلا او ترك ارملسة واطفالا وهؤلاء الذين تتم لم الشروط قليلون لا يبلغون ثلاثين بالماية مسن مجموع الموظفين المشتركين في تجهيز صنادق التقاعد

واما المعترضون فيجيبون :

١) ان الحرص على الوظيفة والولوع بها له سيئات عديدة منها إشغال الوظيفةمن قبل اشخاص عاجزين عن القيام بمهامها وامتناعهم عن ترك الوظيفة لغيرهم بمـن هم اقدر منهم وأنجب خصوصا اذا كان عزلهم ايضا متعذرا على رؤسائهم بسبب تشدد القانون في صيانة حقوقهم المكتسبة فتقل ايذي رؤساء الادارة ويضطرون للصبر على ضعف الضعيف وفساد الفاسد وتسد ابواب السرظائف في وجوه النابغين اذا جاؤا متأخرين عن اولئك الذين ساقتهم الاقدار الى هذه المناصب زاد على ذلك: ان عدم وجود راتب التقاعد يكون غالبا حاميا للموظف من العزل لان الرئيس يستنكر قطع رزقه مع عائلته ان الموظف المعزول يجري عليه رزق من الخزينة لا يتردد كثيرا في احالته على التقاعد واخلاء الوظيفة لاشغالها من احد انسبائه او المقربين اليه وان من يمعن النظر في حالة الموظفين المخرجين الى التقاعد يجد القسم الاعظم منهم ما زالوا في عهد الكهولة ولهم من الاختيار ما يمكنهم من القيام بالوظيفة على احسن ما قاموا به قيلا وأعا اخرجوا منها لحزازات شخصية او نعرات حزبية او ليرضوا بالوظيفة غيرهم من الاقرباء والاصدقاء وانه لولا وجود راتب التقاعد لماكانت هذه السيئة .

۲) ان نظام التقاعد يقضي الى اخذ اموال البعض واعطائها لآخرين بوجه غير مشروع فيستفيد من صندوق التقاعد قسم من الموظفين الذين اسعفهم القدر بعمر طويل وخدمة متصلة فيستردون نقودهم المحسومة من رواتبهم ويقبضون معها نقود القسم الآخر الذين ضاعت حقوقهم بحكم قانون التقاعد وفي الغالب لا تكفى هذه فيتناولون فوقها ايضا قدراً من اموال الخزينة الاخرى

٣) عند وضع شرعة التقاعد ظن البعض ان الخزينة عجيي منه
 رمجا غير ان الاختبار اثبث خلاف ذلك فظهر عند جميع اللول ان
 اللداخل الى صندوق التقاعد لا يو ازي اخارج منه و تضطر الحكومة
 لاكال النقص

هذه اقوال القاتلين بحسنات شرعه التقاعدوالقاتلين بسيئاتها ولهذا فكر البعض بالاخذ باصول الضانة او بصناديق التوفير ،

اصول ضانة الموظفين

٢١١ _ مضمون الضانة : تقضي اصول الضانة باجبار كل

ظف حين يلخل الوظيفة ان يؤمن (يضمن) حياته في شركة تجارية تؤلف خصيصاً للموظفين تحت مراقبة الحكومة لمدة ثلاثين عاما على ان يؤدي من راتبه حصة معتدلة لصندوق الشركة تزدادويز دادمعها المبلغ المضمون بحسب زيادة الراتب فاذا توفي الموظف قبل انقضاء الملدة المعينة يتناول ورثته المبلغ المضمون او يحولونه الى ريغ لملك الحياة يقبضونه معارباحه تدريجا وان عاش الى نهاية الاجل المضروب يستوفيه هو بنفسه او يحيله الى ريع لملك الحياة .

واذا خرج من الوظيفة قبل حلول الاجل يبقى ما دفعه محفوظا له مع ارباحه الى اخر المدة ويكون لكل موظف حساب جارتصان به حقوقة فلا ضرر ولا ضرار

اصؤل صندوق التوفير

۱۲۲- صناديق التوفير: يؤدي بصندوق التوفيركل موظف الحصة المحسومة من راتبه فتدون له في حسابه الجاري وتضاف اليها فو الدها المركبة فيجتمع له عند وصوله الى العجز مبلغ جسيم يستطيع الهيش به بقية العمر وقد تضيف الحكومة لكل موظف مبلغا متناسبا مع توفيراته كما تفعل بغض الشركات الكبرى لمنفعة مستخدميها.

ان هذه الطريقة المالوفة في الشركات الكبرى اثبتت التجربة رجحانها على اصول التقاعد المالوف عند جميع الحكومات

استبرارعل المرافق العامة

٢١٣_ دوام عمل المرافق للعامة : لا بد لنا وقد انتهينا من بيانا

نظام الموظفين العموميين ومايتبعه من المباحث من الأشارة الى مبدأ هام عام في القانون الاداري له صلة بنظام الموظفين ونعني به سير المرافق العامة بانتظام واستمرار فانه من المقرر للدى علماء الادارة ان كل مامن شأنه تعطيل عمل المرافق العامة يجب منعه وتحريمه.

وقد اقر مجلس شورى الدولـــة الفرنسي هذا المبدأ وطبقه في قضية معروفـــة شهيرة وهي قضية «وينكل» زغم عدم وجود نص تشريعي يقره .

يترتب على دوام عمل المرافق العامة بانتظام واستمرار النتائج الهامة الاتية التي عالجنا أكثرها في بحوثنا السابقة .

- (١) تحريم اضراب الموظفين
- (٢) تنظيم استقالة الموظفين
- (٣) تبرير نظرية الموظفين الواقعيين (الفعليين)
- (٤) تطبيق نظرية الظروف الطارئة في الغقود الادارية

اولا حريم اضراب الموظنين

قد عالجنا سابقا قضية الاضراب وقلنا انه عبارة عسن ترك الموظفين عملهم وتوقفهم عسن ادائه لسبب من الاسباب لتحقيق الطلبات التي يرفعونها لرؤسائهم ونقول الآن ان الاضراب اذا كان يعد وسيلة بالنسبة لعال ومستخدمي المشروعات الخاصة فان الآنجاه الحديث يعيل الى الحد منه بوسائل اخرى كالتحكيم ولجان التدقيق

ونظرا لأن الأضراب في المرافق العامسة بشل حركتها سواء اكانت ذات صفة ادارية بحتة او ذات صفة تجارية او صناعة او اقتصادية اوكانت تدار مباشرة بطريق الريجي او بطريق الامتياز فان المادة ١١٣ من نظام الموظفين عدت مستقيلاً الموظف الذي يضرب عن العمل باعتبار قبول الموظف الوظيفة يتضمن خضوعا للانظمة المتعلقة بها وتنازله عــن كل ما من شأنه ان يتعارض مع انتظام سير المرافق العامــة فالتجاء الاشخاص الذين يعملون باي صفة كانت في المرافق العامة الى الاضراب يعتبر نقضا لعقد القانون العام الذي يربطهم بالدولة يجعلهم بحكم المستقيلين بسدون اتباع الضانات التي وجدت لهم في الاصل (١) وهذا الرأى هو الذي اتبعه مجلس الشورى الفرنسي حتى صدور دستور فرانسة الجديد عام ١٩٤٦ الذي ورد فيه: ان حق الاضراب يباشر في حلود للقوانين التي تنظمه (٢) وبعد صدوره اصدر عام ٩٥٠ قراراً يقضي ١٩٠٩ مجلس شوري الدولةالفرنسي بقضية وونيكل وروزية ١٩٠٩ ب سنة ١٩٠٩ ومقال هوريو ،سيري

٢) أشرنا قبلا إلى أن العلماء قد اخذ را في تجليدمدى هذا النص فقال بعضهم أن هذا لا يمنع تحرم الاضراب بقانون بالنسبة لطائفة معينة من طوائف العال يُـ وان النص الذي ورد في النصتور لبس الامجرَّه مبدأ من المبادي مالعامة لا قيمة قانونية له وقال الاخرون: أن هذا النص له قوة قانونية ومازم للمشرع بوصفه جزءا لا يتجزأ من اللمتور الذي بجب احترام نصوصه

ويظهركما فصلنا ذلك في حيته ان علماء الادارة يرون ان نصوص اللستور لا تحول دون تقييد حق الاضراب بالنسية لاية طائفة من الطوائف بنصوص تشريعية خاصة وهو ما أخذ به مجلس شوري النولة الفرنسي بقراره الوارد في المتن ، _£YA_

بان من حق الحكومة في حالة عدم وجود نص يقيد حق الموظفين بالاضراب ان تفرض هي القيود التي تلزم لتقييد هذا الحق على ان يكون عملها خاضعا لرقابة القضاء الاداري .

هذا واننا نلأحظ سير المرافق العامة بانتظام واستمرار حينا نشاهد مصلحة كمصلحة البريد تعمل ليل نهار في مواعيد منتظمة وكذلك مصلحة التلفون وحين فرى مصلحة الشرطة تسهر بانتظام المحافظة على ارواح الناس وممتلكاتهم ومصلحة الجيش مستعدة العطواريء في كل وقت ومن اجلذلك كان اضراب عمال المرافق العامة يعتبر عملا خطير أسواء اكان المرفق العام حقيقيا او يدار بطريق الامتياز فالعلماء اليوم يقرون ان الامتياز لا يقيد صفة المرفق الغام مثلها مشل فالمرافق التي تدار بطريق الامتياز هي مرافق غامة مثلها مشل المرافق التي تدار بطريق الامتياز هي مرافق غامة مثلها مشل المرافق التي تدار بطريق الامتياز هي مرافق غامة مثلها مشل

٢) تنظيم استقالة الموظفين

سبق فقلنا تبعا لمذهب علماء القانون الاداري ان الاستقالة لا تنتج اثرها الا بعد قبولها من مرجعها الصالح وما دامت الاستقالة لم تقبل يجب على الموظف ان يستمر في اداء عمله الى ان تقرر الاستقالة وقلما ان الموظف اذا امتنع بعد تقديم استقالته وقبل قبوطا عن مباشرة المعمل جازت مواخذته وكل هذا تاييد للدوام عمل المرفق العام وانتظامه فلوا بيح للموظة ،ان يترك العمل بمجرد تقديم الاستقالة لترتب على ذلك اخلال بسير العمل

ومبدا قبول الاستقالة حتى تتقطع الصلة بين الموظف والوظيفة يسري على جميع الموظفين كبارهم وصغارهم ويسرى على المختارين واعضاء البلدية المنتخبين

وقد اقرت المادة ١٩١١ من نظام الموظفين قاعدة وجوب قبول الاستقالة دائما كما اقرها نظام الموظفين الفرنسي سنة ١٩٤٦ وهناك نوع من الاستقالة هو الاستقالة الاجاعية لم يشهر اليها نظام الموظفين في لبنان وهي لها تأثير هام في دوام عمل المرافق العامة لاجاعبارة عن اتفاق مجموعة من الموظفين على تقديم استقالتهم دفعة واحدة الفيغط على الحكومة لاستجابة مطالبهم او الاحتجاج على احد المشروعات وفي فرانسة نص خاص بقانون العقوبات يعاقب الموظفين الذين يلجأون الى الاستقالة الاجاعية ،

ثالثا _ تبرير ير نظريه الهو ظفيات الفعليين اوضحنا قبلا ان الموظفين الفعليين عارسون مناصب عامة دون ان توليهم الدولة او السلطات المختصة هذه المناصب وقلنا ان القاعدة العامة هي عدم جواز تولي فرد اعمال الموظفين العموميين بدلا عنهم وانه تم شيء من ذلك اعتبر اغتصابا الوظيفة وانما اعتبر افقد والاجتهاد في فرنسة اعمال هؤلاء صحيحة مع انه ليست لهم اية صفة شرعية وما ذلك الاتطبيقاً لمبدأ دوام المرافق العام

المنظرية الحوالات الطارئة في القانون الاناري THÉORIE DE L'IMPSEVINION نظرية الحوالات الطارئة

٢١٤ ــ تعريف الحادث الطاريء: الحادث الطاريء هــو حادث لاحق على تكوين العقد وخارج عن أرادة المتعاقدين وغير متوقع الحصول ينجم عنه اختلال في التوازن بين المنافع المتبادلة في العقود الممتدة أو التي يتراض تنفيذها الى المستقبل بحيث أن تنفيذ المعقد كما هو يرهق المدين ارهاقا شديدا .

فاذا تعهدصاحب امتياز لمرفق عام كشر كة للكهر باعثلابتوريد التيار الكهربائي المستهلك بسعر معلوم ثم ارتفع سعر القحم الذي تستخدمه على اثر قيام حرب ارتفاعا فاحشا فان ابقاء سغر النورعلى حالة يجحف اجحافاكايا بالشركة.

ويتميز الحادث الطاريء عن القو قالقاهر قبان هذه تجعل تنفيذ الالترام مستحيل بينا الحادث الطاريء يكون فيه تنفيذ الالترام غير مستحيل لكنه يضر بالمدين ضررا بالغا . فهنالك استحالة في حالة القوة القاهرة تعفي المذين كليا من الترامه وارهاق في الحادث الطاريء يؤدي الى تعديل العقد لان العقد فقد توازنه (١)

¹ ـ دي باج فقرة ٥٨٠ ريبر القاعدة الحلقية فقزة ٨١، بلانيول وربير، فقرة ٣٩١ جزء ١

وتطبق نظرية الحوادثالطارتة في العقود المستمرة او في العقود الفورية التي تأخر تنفيذها الى المستقبل بحيث يقع خلال الفترة بين انعقاد العقد وتنفيذه تغير جوهري في الحالة الاقتصادية يستتبع في المتيجة اختلال ظاهر في المنافع المتولدة عن العقد

٢١٥ تاريخ هذه النظرية: ان هذه النظرية بدأت عقب الحرب الماضية وصادفت مجاحاكبيرا في القفاء الاداري وطبقها فيها عرض عليه من اقضية لان القضاء الاداري اكثر حرية من القضاء المدني لا يتقيد بالنصوص ويستجيب الى داعي العدالة (١)

اما في القانون المدني فلم يكن حظها معيدا وقد ثار لسببها جلل بين العلماء يدور حول جواز التسليم بهذه النظرية كمبدأ عام في القانون المدني ، والقضاء المدني في فرنسة رفضها ولم يسلم بها لانمه لايوجدفي القانون نص يبررها فضلاعن انه في تقريرها مخالفة لقانون المقد فالعقد شريعة المتعاقدين وهو شريعة اتفاقية يلزم عاقديه بما وود الاتفاق عليه متى وقع صحيحا ولا يجوز لاحد طرفي المقد أن يشتمل ينقضه او تعديله ولا يجوز ذلك القاضي لانه لا يتولى انشاء (۱) وقد انتصرت مده النظرية عقب الحرب العالمية الأولى نقد صدر أول قراد اداري من بجلس شورى الدولة اعد بهذه التظريسة في قضية ثبت فيها ان ان شركة الغاز في مدينة ورود وجنت نقسها مازمة يتوريد الغاز المدنية بسعر

رداري من مسلس مستسطري عليه المنظم التظريسة في قضية ثبت فيها ان قرار اداري من مجلس شورى الدولة اخط بهذه التظريسة في قضية ثبت فيها ان ثمانية سانتيات وقد ارتفع سعر الغاز حقب نشوب الحرب من ثمانية وحشرين فرنكا العلن في سنة ١٩١٣ لل ثلاثة وسبعين فرنكا في سنة ١٩١٥ ولمسا رفع الامر الى مهم اذار سنة ١٩١٦ ثم احقب عدل الحقد بما يتناسب معالسمر الجديد بقر اراصدره في مهم اذار سنة ١٩١٦ ثم احقب هذا الحكم احكام كثيرة من القضاء الإداري في فرانسة اشرنا اليها في غير هذا المكان

المنقود عن عاقليها وأنما يقتضر عمله على تفسير مضمونها بالرجوع الى نية هؤلاء العاقدين فلا يجوز نقض العقد او تعديله الابتراضي عاقليه ويكون هذا التراخي بمثابة تعاقد جديد او لسبب من الاسباب المقررة في القانون كما هو الشأن في اسباب الرجوع في الهبة والفالماء مختلفون في الاخذ بهذه النظرية وقد حاول بعضهم ان يدخل نظرية الحوادث الطارثة في القانون المدني عن طريق العدالة الا أنهم اختلفوا فيها بينهم على الاساس القانوني لهذه النظرية فالبعض ارجعها الى مبدأ حسن النية معللا ان الدائن الذي يستوفي حقه كاملا بعدان طرأ عسلى ظروف العقدما طرأ يعتسبر قد استفاد بغير حقى . والبعض ردها الى نظرية سوء استعال الحق ، وهنالك رأي حق . والبعض ردها الى نظرية سوء استعال الحق ، وهنالك رأي

على ان هـذه الاراء جميعاً لا يمكن التسليم بهـا فهـل يمكن ان يقال لمن يطالب مجقه انـه سيء النية ? او انه اساء استعال حقـه ؟ وهل يمكن القبول عن طريق التفسير بجعل القاضي جرا في تعديــــل قانون العقد وخارجا عن حدود وظيفته ؟

لهذاكانت الكثرة من العلماء قائلة بابعاد هذه النظرية عن القانون المدني لفقدان النص ولان التسليم بها يخل باستقر أر المعاملات ويغطي للقاضي سلطة عكمية واسعة لا يجوز منحها له واختلال التوازن بين المنافع والمصاحب لنشأة العقد ليس سببا عامــا للطعن في الغقــد بعدى الغبن فهو احرى الا يكون سببا لتغديل العقد عند التنفيذ

على ان القوانين الحديثة مع اختاها عبداً القوة الملزمة العقد باعتباره شريعة المتعاقدين لا يجوز نقضه ولا تعديله ألا باتفاق الفريقين أو للاسباب التي يقررها القانون فقد استثنى من ذلك الحوادث الطارتة الاستثنائية التي لا يمكن توقعها والتي يترتب على حلوثها أن يجعل تنفيذ الالتزام مرهقا للمدين يهدده بخسارة فادحة فاجازت القاضي بعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن ينقص الالتزام المرهق الى الحد المعقول أن اقتضت العدالة ذلك وهذا هو شأن المادة ٢٦٩ من القانون البولندي

فاذا التمسنا للقواعد المدنية لا يستطيع المتعاقد التحرر مسن التراماته الااذا بلغت هذه الاحداث التي لم تكن في الحسبان مبلغ القوة القاهرة (force Maseure) ولا والحادث الجبري (can fartuit) ولا تتوفر هذه طبقا لاحكام القانون المدني الااذا توفرت الشروط الاتسة:

۱-ان یکون الحادث الطاریء مستقلا تماما عن ارادة المتعاقدین
 کالحرب و اثرها فی ارتفاع الاسعار

ب) ان یکون الظرف الطاریء لم یدخل فی حساب المتعاقدین وقت ابرام الغقد بل ولم یکن من الممکن توقع هذا الظرف وکذلك لا یکون فی المقدور دفع هـ ذا الظرف او الحادث الطاریء

ج) ان يكون هنالك استحالة تامة مطلقة لا مجرد صعوبةالتنفيذ

او زيادة في التكاليف فاذا توفرت هذه الشروط تقضي المحاكم بالفسخ لاستحالة التنفيذ

اما اذا اصبح التنفيذ مرهقافقط دونان يصل الى حد الاستحالة المطلقة فالالتزام باق ويظل المقصر مسؤلا عن التأخير وغن عدم الوفاء عا تعهد بسه

وطبقا للقو أعد المدنية لا تعتبر الحرب وما يترتب غليها مسن ارتفاع الاسعار قوة قاهرة تفسخ الالتزام وتعفي الملتزم تجاه الدائن الا اذا صار الوفاء مستحيلا استحالة تامة .

كذلك يقرر القضاء المدني ان ارتفاع ائمان المبيعات التي التزم متغهد بتوريدها غنلى دفعات ارتفاعا فاجشا مرهقا للمدين لا يعتبر قوة قاهرة ينقضي بها الالتزام وتبزأ ذمة الملتزم وكل ذلك تقديس للقاعدة المدنية المغروفة ان العقد شريعة المتغاقدين .

وازاء عملك القضاء المدني بهذا الوضع القاسي اضطرت فرانسة في الحرب العالمية الاولى ان تتلخل تشريعيا في بعض الحالات لحمية الملتزمين من هذه الشدة فاصدرت قانون ٢١ كانون الثاني سنة ١٩١٨ اجاز المحاكم ان تقضي بفسخ العقود اذا اتضح ان التنفيذ يكلف احد الطرفين ما لم يكن متوقعا عقلاً عند ابرام العقد

ولما كان تطبيق نظريــة القـوة القاهرة وحــــهــا بالنسبة للعقود الادارية وبالاخص عقود الامتياز التي تعقد عادة لمدة طويلة ٢٠ او ٣٠ سَنة غيركاف لذلك قام مجلس شوري اللـولة الفرنسي بتخفيف نظرية القوة القاهرة فقرر في عدة احكام سابقة على الحرب العالمية الاولى فيا يختص بعقود مقاولات الاشغال الغمومية قاعدة عامة من شأنها: انه أذا قامت صعوبات لم تكن بالحساب في وجه احد الملتزمين المتعاقدين مع احدى الادارات العمومية وقت الاتفاق رغم الحيطة التي اتخذها الملتزم في دراسة المشروع فهذه الصعوبات او الطوارىء الفجائية تسمع بالرجوع غلى الادارة ومطالبتها بتحمل بغض اوكل التكاليف الجديدة الطارئة اما بزيادة الاسغار المتفق غليها في الاصل او عنح المقاول مبلغا اجالياً علي سبيل التعويض عما لحقه من الخسارة عبر المنتظرة وذلك في قضية بلدية باريس ضد ميشون (1)

ولما اختل التوازن الاقتصادي اثناء الحرب للعالمية الاولى غاد عجلس شورى الدولة الفرنسي الى احكامه السابقة واخرج نطرية. قانونية جديسدة هي نظرية الحوادث الطارئة وطبقها على عقود الامتياز بقضية غاز بوردو (٢) وقد اثار قراره هذا جدلا بينرجال القانون اثنهي بظفر هذه النظرية في الحقل الاداري.

اما المبادىءالتي أخذبها مجلس شوري للدولة الفرنسي بقضية غاز يوردوفهي :

١- ان عقمد الامتياز ملزم الشركة الى نهاية مدته رغم تغيير

١) عمومة احكام عجلس شوري الدولة ، عام ١٩٠٥ ص ١٠٥
 ٢) عبلس شوري الدولة الفرنسي ٧٤ اذار سنة ١٩٦ ومطالعة شاروته وتعلق

۲) عبلس شوري الدولة القرنسي ۲۴ اذار سنة ۹۱۹ ومطالعة شارونه وتعليق هوريو ۲ سيري ۱۹۱۷ قسم ۳ ص۱۷

الظروف وصعوبة تنفيذ العقدويجب على الشركة الاستمرار في القيام بتعهد اتهامههاكلفها الامر ذلك فليس لها الا في حالة الاستحالسة المطلقة ان تتوقف عن اداء الخدمة العامة المكلفة بها .

٢) على الحكومة او البلدية التي منحت الامتياز ان تتدخل لنجدة الشركة صاحبة الامتياز ، اما بالسماح لها زيادة التعريفة او تعديل شروط العقد الاصلية تعديلاً يسمح بالتغلب على الصعوبات الطارئة او باي طريق اخر وفي حالة عدم اتفاق الطزفين فللقضاء ان يحكم لشركة الامتياز التي استمرت على القيام بالتزاماتها رغم ما يصيبها من خسارة جسيمة بتعويض عادل .

٣) يراعي في تقدر التعويض ان تتحمل الشركة صاحبة الامتياز
 يجزء من الحسارة الناتجة عن الظروف الطارثة لا الحسارة كلها

وقد طبق مجلس شوري الدولة الفرنسي نظريمة الظزوف الطارئة عملي ه

- ١) عقود الامتياز (١)
 - (Y) عقد القاولة (Y)
 - ٣) عقد التوريد (٣)

١) عِلس شوري الدولة القرنسي ٢٤ اذار سنة ١٩١٦ السابق

علس شوري الدولة الفرنسي ٣شباط سنة ٩١٤ للجموعه ص ١٧١

٣) شوري الدولة ۾ شباط سنة ٩١٨ الجبوعة ص ١٢٠

ولا يخفى ان مجلس شورى الدولة الفرنسي اخذ بهذه النظرية في عقود الامتياز وسواها عافظة غلى دوام سير المرافق العامة بانتظام واستمرار لانه اذا لم تتدخل الدولة او الاشخاص الادارية الاخرى بمعاونة شركات الامتياز لمواجهة الظروف الطارئة لأدى ذلك الى عجز الشركة عن القيام بالخدمات العامة التي ندبت لها وتعهدت بادائها للجمهور كتوزيع المياه والكهرباء ولا يخفى ما يترتب عسلى ذلك من المضار

ان نظرية الحوادث الطارث لها صلة بالنظام العام ولا يؤثر ورود بند في دفتر الشروط بعدم اعادة النظر بالشروط المتفق عليها اذا تقلبت الاسعار ارتفاعا بعد تنظيمه والقاضي يستطيع رغم هذا البند ان يلجأ الى التعويض وفقا لاحكام هذه النظرية

وقد اعلن مجلس شوري الدولة الفرنسي ان نظرية الحوادث الطارئة هيمن النظام العام بقر أره الصادر في ١٠ اذار سنة ١٩٤٨ (١) وعلى هذا الاساس لا يحم ان يرد نص في المقاولة على اعادة النظر بالاشعار لتطبيق اجكام هذه النظرية بل يكفي وقوع حالات استثنائية من شامًا ان تخل بتوازن الترامات الفريقين الخلالا عظيا الناء تنفيذ العقد ٢٠

وبالنظر لان مجلس شورى الدولة الفرنسي مستمر بالاخب

¹⁾ ملجاً فينا المجموعة ص ١٧٤

٧) عِلسِشوري الدولة القرئسي في • تشرين الثاني منة ٩٣٧ المجموعةص* ٩٠

باحكام نظرية الحوادث الطارثة فان دفائر الشروط اصبحت تتص عادة على اعادة النظر بـالاسعار في حـال تقلب الاسعــار وتغيرها تغيرا محسوساً (1)

وما تجلر الاشارة اليه ان احكام هذه النظرية لا تطبق الا على العقود الادارية ولا تطبق على العقود التي تجريها الادارة وتخضع الى القانون الخاص (٢)

واما مجال تطبيقها فيكون في زمن الحرب وفي الازمنة التي تقع فيها الازمات الاقتصادية وفي الحالات التي تتقلب فيها الاسعار تقلبا ظاهر ٣٦٣)

بقي التساؤل فيا اذاكانت هذه النظرية تسرى احكامها عسلى التغييرات التي تحصل بنتيجة عمل السلطة حين تقوم بتحديد الاسعار وتعين الاجور ?

ان القضاء الاداري يقرران هذه النظرية تطبق احكامها في دنه الحالات جميعها لان التقلبات والتغييرات لم تصدر عن المتغاقدين بل عن هيئة اخرى مستقلة عنها وعلى هذا طبق مجلس شورى اللولة

 و) أن قرائسة قد اخلت جاءالتظرية بالمرسومين الصادرين عامي ١٩٥٧ و ١٩٣٧
 ٢) كورق : مطالعة في التراز الصادر عن عبلس شورى الدولسة الفرنسي عارية ٨ شباط شنة ٩١٨

م شورى الدولة : ٢٥ تشرين الثاني سنة ٩٢١ الجيموعة ص ٥٠١ و ٢٧ حزيران
 سنة ١٩٣٤ الجيموعة ص ٧٢٧ و ٣٠ مارس سنسة ١٩٣٨ ص ٩٧٤٠ تشرين
 الثاني ٩٦٨ عن ١٩٢٨ و ١٩٣٨ و ١٩٠٠ مارس سنسة ١٩٣٨ من ١٩٢٨ من ١٩٣٨ من ١٣٨ من ١٩٣٨ من ١٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٣٨ من ١٩٣٨ من ١٣٨ من ١٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٩٣٨ من ١٣٨ من

احكام هـــذه النظريــة على تبدل الاسعار الناشيء عن التدابير التي التخليم التي التي التي التي التنظيم التنظيم الاحتام الكثيرة التي اصدرهــا مجلس شورى اللولة الفرنسي في الآونة الاخرة (1)

ثم ان شروط تطبيق هذه النظرية ثلاثة :

٢) ان يكون الحادث غريبا عن المتفاقدين ولا يد لها فيه وان
 لا يكون العقد قد نفذ بمجرد نشو ثه فاذا نشأ العقد ونفذ في وقت
 واحد او في زمنين متقارنين لا يكون هنالك عبال لتغيير الظروف

٣) ان يكون من شان الحادث الطاريء ايجاد اختلال جسيم يصبح معه تنفيذ المدين لإلتزامه مرهقا يؤثر في التوازن الإقتصادى للمقد ويلاجظ ان العقود الإحتالية وعقود المضاربة لا تطبق عليها هذه النظرية لأنها بطبيعتها تعرض احد المتفاقدين لخسارة جسيمـــة او كسب كبير

اما زوال الكسب او العجز البسيط فلا يكفيان لتبرير الاخد بهذه النظرية ^(۲) بل لا بد ان يكون الحادث الطارىء قدائر في وضع

¹⁾ علم شوري الدولة الفرنسي في 10 تموز سنة 919 سيري 000 ، 1، 21 وتعلق ماستر دالوز (190 ، 1 ومقال بليفوت

٢) عجلس شورك الدولة الدرنسي في ٢٥ تشريز الثاني سنة ٢٩١ و٨ آب سنة ١٩٧٤ الهميوحة ص ٨١٧

احد المتعاقدين فجغل من الفسير عليه ان يقوم بالتزاماته لأن مسن شأن الحادث الطارىء ان يخلق حالة استثنائية تستدعي اعباء استثنائية (١)

لو فرض ان الحكومة اصدرت قانونا او نظاما وكان من شأن هذا النظام او القانون ان زادت اعباء البلدية وتوجب عليها لصاخب الامتياز التعويض المقرر وفقا لاحكام هذه النظريه فهل ان البلدية لما حق الرجوع على الادارة بما دفعته من مبالغ التعويض لاصحاب الامتياز بنسب التدابير التشريعية او النظامية التي اصدرتها فزادت في تكالفها المالية ؟

يجيب القضاء الاداري بالسلب ويحصر الرجوع على الدولة في حالة واحدة فقط وهي ما اذا كانت الدولة قد ارتكبت خطأ واما في غير هذه الحالة فلا يتوجب على الدولة شيء لانها الما قامت بعمل تشريعي راعت فيه مصلحة المجموع لا مصلحة فردية فلا يمكن الرجوع عليها ،

ان هذا الحل قال به مجلس شورى للدولة الفرنسي بقرار أصدره بتاريخ ١٥ تموز سنة ١٩٤٩ (٣) وصنعود اليه في بحثنا عن مسؤلية السلطة لتعديلها المراكز القانونية

هذه هي احكام نظرية الحوادث الطارئة كما عرضها علماء

١) سيري ، ١٥ ، ١٥ ، ١٥ وتعلق : مُستر طافرز ، ١٥ ، ١٥ ، ١٥
 ٢) عملس شورى الدولة الفرنسي قَو ٢٧ حزيران سنة ١٩ المجموعة ص١١٤ و ٣٠ اذار سنة ١٩٥٠ ما الوز ، ١٩٠٤ تفريخ الثاني سنة ١٤٤ المجموعة . . . ١٤٤ .

القانون المدني وفقهاء القانون الآداري (١)

ولابد قبل نهاية البحث من تبيان الحدالفاصل بين القوة القاهرة والحادث الطاريء

ان القرة القاهرة تجعل تنفيذ الالتزأم مستحيلا ، اما الحادث الطاريء فيجغل تنفيذ الالتزام مرهقا

لا القوة القاهرة تقضى على الالتزام فتبرأ ذمة المدين .

اما الحادث الطاريء فلا يقضي الالتزام ولا يبريء ذمة المدين واتما يكون سببا لتعديل الالتزام فينقصه القاضي الى الحد اللذي يجعله محتملا ولا يعني ذلك ان الانقاص ينزل بالالتزام الى الحسد الذيكان يقدره المدين وقت التعاقد لان ذلك يجعل الدائن يتحمل كل الحسارة التي سببها الظرف الطارىء بل ينقص القاضي الالتزام الى حد معقول بحيث يجعل هسنده الحسارة يتقاسمها كل من الدائن

مراجع البحث: يوتار القانون الاداري ص ١٩٣٠ البير، الحادث الطاري،
 في امنيازات المرافق العامة طبعة ٩٣٦

بويسو ، نظرية الحادث الطارىء في القانسون الفرنسي والقوانين الاعمرى ، طبعة ١٩٣٧

وراهم : في العلاقات بين الحادث الطارىء والقوة القاهرة ، فالين ، القانون الإداري ، ص ٨٤.

لوبادر : القانون الأداري : ص ١٥٤ وما يليها

والمدن بنسبة عادلة (١)

والخلاصة ان القضاء الاداري قد اخذبنظرية الخوادث الطارئة لانه يحرص في احكامه على التوفيق بين تطبيق القواعد القانونية الصحيحة وبين المصلحة العامة فاذا رفعت امامه قضية كقضية شركة الغاز ببوردو التي اشرنا اليها قبلا فانه يحسب حسابا للخامة العامة التمهم تقدمها الشركة للجمهور فلا يقسو على الشركة لان هذا، يؤثر في دوام سير عملها ويقضي عليها بالتوقف مع ان مصلحة ألجمهور تقضى باستمرار العمل.

واذاكان القضاء المدني بقي مترددا بالاخد بها فلأن اقضيته تتعلق بمصالح الافراد دون ان يكون لها مساس بالمصالح الغامة.

ومع هذا فانالقو انين الحديثة بدأت تميل للاخذ بها فهنالك كثير من الاقطار منحت للقاضي سلطة واسعة لاعادة النظر بالعقد معتمدة

إلى الوبادر: فقرة ١٩٥٥ ثانيا ، ص ٤٠٧ كامييون : نظرية الحوادث الطارئة وي عبلسة بلجيك العدائيسة عام ٩٧٦ ، ردوان : الحادث الجبري والقوة القاهرة (باريس ١٩٧٠) فو ارين: الحادث الطاريء في العلاقات الحاضحة القانون الحاص (ناشي ١٩٧٣) وكودين دلاكوليج : ازمة العقد ودور القاضي ، موتيلة ١٩٣٥) بارى : التطور وازمة العقد (بوردو ، ١٩٧٧) تغييرات الحادث الطاريء (باريس ١٩٧٩) فسولا : ميزات الحادث الطاريء (باريس ١٩٧٩) فسولا : ميزات الحادث الطاريء (باريس ١٩٧٩)

على مبدأ حسن النية (١)

ففي المانيا مثلا اعتمدت المحاكم العليا فيها على المادتين ٧٤٧ و٣٧٥ من القانون آلمدني لتعديل شروط العقد اذا المحتسل ألتوازن الاقتصادي فيه اختلالا من شأنه ان يرهق المدين معللة قراراتها بوجوب مراعاة الامانة المتبادلة بين المتعاقدين

وكذلك الحال في المجر فانها اخلت تميل لتطبيق هذه النظرية ومثل ذلك البلاد السكاندينا فيه وسويسرا ولاننسى ان المشترع كثيرا ما يتداخل لتعديل شروط الغقد في الازمـــات العالمية أوالازمات المالمة .

ملطة اصدارالمر اسيم التنظيمية والقرارات العامة

٢١٦ _ المراسيم التنظيمية والقرارات العامة: ورد بالمادة ١٥ من اللمتور اللبناني ان رئيس الجمهورية ينشر القوانين بعدان يكون وافق غليها المجلس ويؤمن تنفيذها بما لعمن السلطة التنظيمية وليس له ان يدخل تعديلاعليها او ان يغفي احدامن التقيديا حكامها.

ولا يخفي ان رئيس الجمهورية هو الذي تتمثل فيه السلطة المتنفيذية وقسد خواسه اللشتور اصدار مراسيم تنظيميسة باعتبار ان السلطة التنفيذيسة هي المنوط بها السهز على تنفيذ القوانين والمفروض ان يستمر القانون مدة طويلة وشروط تنفيذه

١- راجع : التقارير الموضوعة عناسبة الاسبوع الدولي القانون أمام ١٩٣٧

قسد تتغير من وقت الى اخر ولو وضفت هسنه الشروط في صلب التانون لاقتضى ذلك ان يغير القانون في فترات متقاوبة فيزيد ذلك من مهام البرلمانات ولذلك رقي ان تحدد شروط التنفيذ في كثير من الحالات بمراسيم تنظيمية يكون من السهل تغييرها دون حاجة الى تغيير القانون في ذاته زدعل ذلك انالشارع جين يضع قانونا (قاعدة عامة) فهو مها بلغ من تلقيقة واطلاصه لا يمكن ان يحيط بجسيع التفصيلات ولا يمكنه ان يحصي دقائق الموضوع الذي يقنن فيسه والسلطة التنفيذية بسبب اتصالها بالجمهور اعرف منه على مغرفة هذه التفضيلات ولذلك اجيز السلطة التنفيذية ان تضع انظمة بجانب المقانون بمالها من الخبرة التي تتميز بها ومن السرعة في وضعها وتغديلها والمقدرة على جابة مطالب الحيساة الحديثة ولذلك نص اللمتور والمقدرة على جي وثيس الجمهورية باصدار مراسيم تنظيمية بجوار القانون (۱)

فاذا صح لنا هذا الامر فما هـو تعريف المواسيم التنظيميــة وبماذا تفترق عن غيرها '

يقول هوريو: ان المرسومالتنظيمي هو اظهار الأرادة الادارية في صورة قواعد عامة صادرة عن هيئة لها سلطة التنظيم .

۱) ده لریادر :س ۱۳۹ نقرة ۲۵۸

وهو تعريف صحيح لاغبار عليه (١) يقارب تعريف ده لو بادر حيث قال عن السلطة التنطيمية بأنها السلطة التي تملك بمفردها اتخاذ تدابير عامة لا تستهدف شخصا بعينه وان القرارات التي تصدو عن هذه السلطة يطلق عليها اسم المراسيم والقرارات التنظيمية

وتمتاز المرأسيم هنا بانهاعامة وبدلك تقترب من القانون و يجعلها المبحض عملاتشريعيا من الناحية الشكلية المبحض عملاتشريعيا من الناحية الشكلية الله ان هذا الرأي مختلف فيه فهنالك النظرية الالمانية التقليدية التي تجعل من القرارات التي تضفرها السلطة التنفيذية عملا اداريا على اللموام بسبب مو ضوعها الذي هو التنظيم الداخلي المرافق العمومية وليست عملاتشريعيالان العمل التشريعي من مقتضاه ايجاد قاعدة قانونية وقلقاعدة القانونية حسب هذه النظرية هي التي تستهدف وجدها الاوضاع القانونية للافراد واعسا يجوز الشارع ان يجيز بمراسيم تنظيمية ان تمس هذه الافراد واعسا يجوز الشارع ان يجيز بمراسيم تنظيمية ان تمس هذه الاوضاع وعند ثاني يكون لها قوة القانون.

بمعنى ان النظرية الالمانية كها وضحها لاباند، وجللينك، ومبرتشير تعني ان القرارات العامة من شأنها تنظيم المرافق وتسهيل تطبيق المقانون وتنفيذه وليس القصد منها التشريع في مسألة معينة لم يقرها البرلمان فاذا مست القرارات العامة مركزا قانونيا فانها في هذه الحالة

١) هوريو الموجز ص ٥٥٥

٧) عمني ان للرسوم التنظيمي لا يجوز ان عس عق الفرد وهوياته وامواله

فقط تعد غملا تشريعيا اى مرسوما تتظيميا لـــه مفعول القانون والا انحصر نطاقها بالاعمال الإدارية وحدها .

اما الفقه الفرنسي الذي تأثر بنظرية اكارية ده مالبرغ وفانه يقول بان المرشوم التنظيمي يجب ان يبنى على القانون ولا يمكن ان ينظر اليه كعمل ذي طابع تشريعي .

اتضح لنا مما تقدم ان المرسوم او القرار التنظيمي يختلف هسن المرسوم الفردي بان هسدًا يخاطب قردا معينا او افرادا محدين بينا المرسوم التنظيمي يضع قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محد من الافراد.

وكثيرا ما يحدث ان ينص قانون اقره المجلس التشريغي عسلى تخويل السلطة التنفيذية حتى اصدار مرسوم لايضاح بعض نقط معينة من هذا اللقانون او لتسهيل تطبيقه وتنفيذه فالمرسوم السذي يصدر على هذا الاساس يعتبر مسن المراسيم التنظيمية وهذه عسلى المعموم لا يصنح ان تسكون غالفة او معدلة القانون (١) فاذاكان القانون صدر خاليا مسن جزاء فلا يجوز ان يلحق به الجزاء بمقتضى مرسوم .

قد يقال بانالسلطة التنفيذية قد تسيء استمال هذا الحق فتصدر

۱).. ده لویادر ص ۱۹۷ نقره ۳۱۱ ومجلس شوری آلدولة الفرنسی ۷ تموز سنة ۱۹۱۱ میری سنة ۹۱۶ ، ۳۲ ، ۳۲

ان الضانات القانونية متوفرة نعدد منها:

اولاً- يجوز البرلمان ان يحاسب الوزارة عــــلى مخالفتها تطبيقا لنظرية المسؤلية الوزارية للسياسية

ثانيا _ هنالك ايضا عدا الرقابة البرلمانية الرقابة القضائية فالحاكم الادارية انشئت لتطبيق القانون وليس م_ن شأنها ان تطبق مرسوما الا اذاكان مطابقا القانون فاذا فرض ان السلطة التشريعية اصدرت قانوناً ثم اصدرت السلطة التنفيذية مرسوما لا يتعلق بتنفيذ القانون بل تدخل في تفضيلات دون انه يصرح له القانون بذلك فانه مسن جق القضاء الاداري ان يمتع عن تطبيق المرسوم وكذلك الحال اذا خالف المرسوم التنظيمي القانون بخالفة واضحة .

وقد جاء النصتور البلجيكي بالمادة ١٠٧ صريحا في هذا المهنى فقالت هذه المادة : ان المحاكم لا تطبق القرارات والمراشيم العامة او الضاذرة من المحافظات او البلديات الا اذا كانت مظابقة المقانون .

فليتخلص مما تقدم ان القواعد التي تضغها السلطة التنفيذية الماسا لتطبيق القانون وتنظيم المصالخ العمومية وصيانة الامسن والمحافظة على الصحة العامة اذا كالت تقترب من القانون الا انها تشريع ثانوي يقوم بجوار القانون غلى حد تعيين ولوبادر؟

11. - القرق بين المرسوم التنظيمي والقانون: سبق ممسا قلناه ان المرسوم التنظيمي الذي يحوى قواعد عامة هو مسن صنع السلطسة التنفيذية بخلاف القانون فهو التعبير عن ارادة الامة الممثلة بالمجلس النيابي فالمرسوم التنظيمي يعد في مركز ثانوى بالنسبة للقانون ويتفرع من ذلك المبادىء الاثية:

القانون اقوى مسن المرسوم والقرار العام السذي تصدره السلطة المتنفيذية يجب ان يصدر وفقا لاحكام القانون فاذا ما خالفه صار معيبا وحق لكسل ذي مصلحة أن يطلب الغاء امام مجلس شورى الدولة كما ان للقاضي العادي ان يمتنع عن تطبيقه ومن ثم فان القانون يستطيع ان يلغي المرسوم كليا او جزئيا

٢) ان المرسوم باعتبار انه صادر عن السلطة التنفيذية فهو قرار
 اداري يخضع لرقابة القضاء الاداري والعادي .

اما القانون فلا يخضع الا لرقابة دستورية للقوانين في البلاد للتي تجيز للمحاكم ان تراقب صحة القانون كالولايات المتحلة واما في الاقطار الاخرىكلبنان وفرانسة فانه لا يخضع لاية رقابة ،

٣) القانون يضع قواعد عامة مجردة والمرسوم والقرار التنظيمي يسهل تطبيق القانون وتنفيذه او انه يوضح النقاط الواردة فيه .
 ٢١٨ ـ نطاق القرار العام والقانون: قلناانه من مقتضى النظرية للتقليدية الكلفية الأفراد كأن تنالمن

حريائهم او اموالهم يجب ان يصلو بها قانون اما المرسوم اوالقرار العام فانه يقتصر على تنفيذ القانون او عــــلى الاعجارة الى امور تؤثر بحقوق الافراد .

وقد اخذ يهذآ الراي هوريو (١)

ولا يخفى ان هذا المبدأ يتفق مع نظرية فصل السلطات فالسلطة التشريعية تضع القانون والسلطة التنفيذية مهمتها تنفيذ هذا القانون ولا يجوز لهسا ان تمس حقوق الافراد وان تشرع ما يهدد حريتهم الشخصية او اموالهم

ويؤخذ على النظرية الالمانية تحديد هالنطاق القانون أوالقرار العام على هذا الوجه لانها تقيد السلطة التنفيذية فلا تخرج عن حدود القانون هذا من جهة ومن جهة اخرى لا يتصور وجود قرار عام لا يمس الافراد بحرياتهم او اموالهم والقاعدة التي قررها علماء الالمان، الابانده وجالينك، ومير، يجعل القرار العام مقتصراً على التنظيم الداخلي لبعض المرافق غير صحيحة على اطلاقها لان كل تنظيم للادارة لا بديتغدى اثره الافراد الذين لهم علاقة بالادارة (م) وما يقول هؤلاء العلماء في انظمة الشوطة الا تمس هذه الافراد في حرياتهم ?

٢) هنالكرأى اخر لا يفصل بين القانون والقرار العام ويقول:

١) موجز القانون الاداري طبعة ١٢ ، ص ٥٥٠

٢) يقول حؤلاء العلما مان الوظيفة الادارية محصورة بتنظيم المرافق العامةوعم.
 تتفيذ القوانين ولا يجوز لحا ان تضغو اوامر تمس حقوق الافراد ،

ان القانون مصدره السلطة التشريعية ، والسلطة التشريغية لاحد لسلطاتها فهي تتناول جميع المواضيع بيناالقرار العام يأتي بالدرجة الثانية بالنسبة للقانون لان مهمته تقتصر على تنفيذ القانون بمغى ان البادرة لسلطة القانون اما القرار العام فلا بد له من محرك والقانون هو هذا المحرك وهو بدوره يحد ويقيد السلطة التنظيمية

وهذا الرأى سار عليه الفقه الفرنسي قال به كاريه دى مليرغ ، بقيت قضية هامة سنغالجها فيها بعدوي صدور القرار ليس تنفيذا للقانون بل تشريعا في مادة لم تغرض حلى الحبلس النيابي .

فهل يجوز لرئيس الجمهورية ان يصدر مثل هذا المرسوم اذا لم يكنهمنالك غرف دستوري يجعل له مثل هذا الحق صراحة ؟ كلا: وخير ما يقال في صدد سلطة اصدار القرارات من قبل السلطة التنفيذية انه في كل عسل ورد النص فيه بوجوب التشريع بقانون لا يجوز للسلطة التنفيذية ان تنظم المسألة بقرار عام

وفي كل حالة اجاز القانون للسلطة التنفيذيـــة ان تعمل بقرار جاز لهذه الاخيرة اصدار مبقرارعام واليك الامثلة على الامور التي لايجوز تقريرها الا بقانون لا بقرار او مرسوم عام:

 ١) لا يجوز تعديل حدود المناطق الادارية الا بقانون (المادة ٣ من الممتور)

٢) ان الجنسية اللبنانية وطريقة اكتسابها وحفظها وفقدانها تحدد

بمقتضى القانون (المادة ٦ من الدستور)

٣) لا يمكن تحديد جرم او تعيين عقوية الا بقانون (المادة ٨ من اللمتور)

المنزل حرمة ولا يسوغ لاحد الدخول اليه الا في الاحوال والعلرق المبينة في القانون (المادة ١٤ من الدستور

ه) الملكية في خى القانون ولا يجوز نزع عـــن احد ملكه الا
 لاسباب المنفعة العامة وفي الاحوال المنصوص عليها بالقانون(المادة
 ١٥ من المدستور)

 ۲) لا يجوز تعديل ضريبة او الغاؤها الا بقانون (المادة ۸۲من الدستور)

لا يجوز منخ اي امتياز او مصلحة عامة او اي اجتكار الا يجوجب قانون (المادة ٨٩) واما ما يجوز اتخاذه بمرسوم فاليك أمثلة :

1_ التعليم حر ولا يمكن ان تمس حقوق الطوأتف من جهة انشاء مدارشها الخاصة على ان تسير في ذلك وفقا للإنظمة العامة التي تصدرها للدولة في شأن المعارف العمومية (المادة ١٠)

٢) لكل لبناني الحق في تولى الوظائف العامـــة وسيوضع نظام
 خاص يضمن حقوق الموظفين في الدوائر التي ينتمون اليها

فغي هذين المثلين ترتب انظمة التعليم بالمدارس ألخاصة بمراسيم

تنظيمية وكذلك حقوق الموظفين في الدوائر التي ينتمون اليها ،

ثم ان هنالك امور لا يمكن اقرارها الا بمقتضى قانون يصلو عن السلطة التشريعية كما نصعلى ذلك المستوركالعفو العام واعلان الحرب وهنالك قضايا ايضا لا يمكن اقرارها الا بقانون ولا يجوز تقريرها بمراسيم او قرارات تنظيمية نذكر منها على طريق المثل اقرار عقوبة جديدة او الخد من الحريات او الملكية الفردية فان هذة القضايا لا يجوز على الاطلاق تقريرها الا بقانون صادر عن السلطة التشريعية بغد التصويت القانوني (1)

كذلك لا تجوزعن طريق القرار التنظيمي استعال حق من الحقوق بمهلة معينة بدون نص قانوني (٢)

٢١٩ ــانوع المراسم والقرارات التنظيمية العامة:

المرسوم او القرار العسام تشريع بجانب للتشويع السذي يقرة المجلس النيابي

والحاجة الى المراسم والقرارات العامة تختلف باختلاف الظروف والاحوال فهنالك انواع من المراسم او القرارات العامة تصدر في الظروف العادية ويقتضيها السير الطبيعي للمرافق وهنالك انواع من المراسم او القرارات يرجع اليها في حالة خاصة ترول نزوالها

ء المراسم والقرازات التنظيمية العامة في الظروف العاديــة

١) راجع فيا يتعلق باحداث الضرائب ،فيدل، القانون الدستوري، ص ٥٠١
 ٢) مجلس شوري الدولة الفرنسي ٩ تموز صنة ٩٤٢ ص ٢٥٨

فانتانجد منها :

١- المراسيم والقرارات العامة التنفيذية والتكمياية وهي المراسيم والقرارات التي تحتوي على التفصيلات اللازمة لنفاذ القانون وهي تعد الصورة الاصلية للمراسيم والقرارات العامة لان فيها تتحقق حكمة منح السلطة التنفيذية الحق في اصدار هذا التشريع بجانب للقانون .

وقدقلنا سابقا ان القانون حسب نظرية كاري ده مالبرغ المتصر على المباديء العامة والسلطة التنفيذية تضع هذه المباديء العامة موضع التنفيذية في اصدار المراسم والقرارات العامة التنفيذية مسلم بها للادارة في جميع المفالم واليها اشارت المادة ٥١ من اللستور اللبناني التي سبق بيانها فريس الجمهورية يضع المراسم اللازمة لتتفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل او تعطيل لاحكامها او اعفاء من تنفيذها فحق السلطة التنفيذية باصدار المراسم والقرآرات العامة التنفيذية مستمد مسن المستور رأساً وهو حق تباشره دون حاجة الى دعوة البرلمان لا يجوز له ان يمنع السططة التنفيذية من مباشرة هسذا الحق (١)

واذا فرض ان السلطة التنفيذية دعت المجلس النيابي لاصدار مرسوم او قرار لتنفيذ القانون فان هذه الدعوة لا تثبت حقاً جديداً

⁽١) دوكي : القانون النصتوري ، جزء يا مس ٧٠٧

للسلطة التنفيذية لأن حقها ثابت من قبل ذلك الا أن السلطسة التنفيذية أذا كانت حرة في اصدار المراسم والقرارات العامة وهي التي تحتار الوقت لمثل هذا الاصدار بسلطتها التقديرية الا أنها أذا وجهت للدعوة الى المجلس تحمّ غليها أن تصدرها في الوقت الذي يحدده البرلمان والسلطة التنفيذية إذا تخلفت عن استعال ما أقرة المجلس تعتبر مسؤلة سياسياً أمامه وله عاسبتها

وفي فرانسة اذا دعا المجلس الحكومة الى اصدار مراسم او قرارات تنفيذية فانها تصدرها في مرسوم او قرار اداري غام وهنا لا بد من اشتشارة مجلس شورى الدولة قبل اصدارة اما المراسم والقرارات التنفيذية الصادرة بدون دعوة من البرلمان فلا يشترط فيهاذلك(1)

قانون نص صراحة على الامور التي يجب ان يتناولها المرسوم او القرار التنفيذية: اذاصلو القرار التنفيذي انتهى الامور التي يجب ان يتناولها المرسوم او القرار التنفيذي انتهى الامر واذا لم يكن الامر كذلك فقد اختلف الحل فبعض الدول اعطت التنفيذ معنى واضعاً بحيث لا يقتصر المرسوم اوالقرار التنفيذي على تفصيل المبادى التي تصرعليها القانون صراحة بل يمتد الى كل مبدأ له صلحة في القانون فيضيف المرسوم او ويالاساس القانوني لسلطة اصدار المراسم واقرارات التنظيمية هل هو نص الدستور او العرف الدستوري راجع (راجع : ده لوبادر ص ١٩٣٣ فقرة المام له ١٩٣٠ ومقالا لهني علة القانون اللمام له ١٩٣٠ ومقالا لهني علة القانون اللمام له ١٩٣٠ ومقالا لهني علة القانون اللمام لهنه ١٩٤٠ ومقالا لهني علة القانون

او القرار التنفيسذي الى القانون احكاما جديدة لها صلسة ضغيفة مع نص القانون شرط ان تكون صراحة او ضمنا مع الغرض الذي من اجله وضع القانون ان هذه الطريقة متبعة في اميركا فيكتفي الشارع عندهم باقرار نص عام في القانون ويترك المحكومة مجال التنفيذ على نطاق واسع .

وعندمـــا يقع الخلاف في التدابير التي اتخنسها الادارة لتنفيذ القانون هل هي خارجة عن اجكام القانون او داخلة في نطاقه فان للقضاء يفضل في حل هذا الحلاف

ولا يغيب عن البال ان السلطة التي تملك أصدار المراسيم او القرارات التنفيذية هي بحسب الدستور اللبناني رئيس الجمهورية ولكن هل يجوز لغير رئيس الجمهورية من اعضاء السلطة التنفيذية ان يصدر مثل هذه المراسم ?

نحن من القائلين بحصر هذ الحق برئيس الجمهورية وحده عمسلا بالمادة ٥١ من اللمنتور التي قصلت ان تصدر جميع انواع الانظمة في صورة مراسيم موقع عليها من رئيس الجمهورية ولا يخفى ان رئيس الجمهورية يتولى الحكم بواسطة الوزراء وعلى ذلك لا يجوز اقرار مثل هذا ألحق للوزير ولو عن طريق للبرلمان . وان كسان

هنالك رأي يخالف رأينا يقول: ان المرسوم ليس ضروريا لاصله القرارات التنفيذية وانه يجوز الاكتفاء بقرار وزارى وان ٥١ من اللمستور حين اشارت الى رئيس الجمهورية ذكرته باعتباره رئيس السلطة التنفيذية وان المادة المتقلمة قصلت السلطة التنفيذية ممثلة في شخصه وعلى هذا الراي يجوز للوزارء منفردين او مجتمعين اصدار القرارات التنفيذية

اما المحافظون فلا يملكون الحق ، لان القوانين هي قواعد عامة تطبق على جميع سكانا لجمهورية والقرارات المنفذة لها يجب ان تكون لها هذه الصفة العامة وليس من المعقول ان يترك للمحافظ وضع قرار تنفيذي لقانون صادر عن السلطة التشريعية وصلاحيته لا تمتدالى انحاء الجمهورية كافة .

المراسم والقرارات المستقلة عن غيرها (١)

قلنا ان المراسم والقرارات التنفيذية تعد تشريعاً ثانوياً بجانب القانون وهي لا تكون كذلك الااذادعت الحاجة لوضع الشروط اللازمة لتنفيذ قانون اقره البرلمان وهنالك نوع آخر من المراسم اوالقرارات تغد تشريعاً مستقلا لان السلطة التنفيذية تصدرها دون استناد الى تشريع

ای ده لوبادر ص ۱۹۲ و تستنصلطة اصداره المراسیم وافقر ارات المستقلة الی المرف (ص ۱۹۸)

قائم ولذلك دعي هذا النوع باسم (المراسم او القرارات المستقلة)
او القائمة بذائها ويسلم علماء الادارة بحق السلطة التنفيذية في اصدار
هذه المراسم او القرارات او الاوامر التي لا تستند الى قانون قائم
في حالتين :

١ ـ تنظيم المرافق الغامة على شرطان لا يكون من شأن هذا
 التنظيم احداث موجبات جديدة ولا الاضرار بحقوق الغير (مجلس شورى المدولة ١٩ شباط سنة ١٩٠٤ سيري ٢٠٦ ، ٣، ٥٧)

٢ ــ انظمة الشرطة لتأمين النظام العام في البلاد (مجلس شورى المعولة ٨ آب سنة ٩١٩ ، ص ٧٢٧)

١ – المراسم التنظيمية : توضع هذه المراسم لتنظم المرافق العامة وترتيبها وتنسيق سير العمل في المصالح والادارات الحكومية فكالم دعت الحاجة الى هذا التنظم اصدرتها السلطة التنفيذية دون حاجة الى هذا التنظم اصدرتها السلطة التنفيذية دون حاجة رئيس الجمهورية في اصدار هذه المراسم مسند الى نص المادة ٥٠ من المستور التي كلفته بالسهر على تنفيذ القوانين وبناء على هــنـه المادة يلتزم رئيس الجمهورية بالمحافظة على حسن سير المرافق العامة التي تنشأ بقانون او بناء على قانون وبذلك يتخذ من المراسم مــا يغمن هذا المسير المسند المرافق العامة .

على هذا الأساس:

ان رثيت الجمهورية له الحق باصدار المراسم التنظيمية اما بناء على نص المادة ١٥ من الدستور او بناء على العرف الدستوري ٢) اما مجلس الوزراء والوزراء فقد جرى الغرف في لبنان على ان يصدر مجلس الوزراء قرارات تنظيميه اذاكان التنظيم يتناول عدة وزارات وان يكتفى بقرار وزاري اذاكان الامر يتعلق بالتنظيم اللداخلي لوزاره معينة .

٢٢١ _ انظمة الشرطة:

ان انظمة الشرظة تعتبر نوعاً ثانياً مستقلا للمراسيم وهي ذات اهمية لان المراسيم التنظيمية تمن حرية الافراد واموالهم وامسا انظمة الشرطة فتتعدى الى ذلك . فالقرارات التي تنظم حركة المرور والخاصة بمراقبة الاغذية والقواعد الخاصة بالمحال العمومية والخطرة والمضرة بالصحة او المقلقة الراحة كلها قرارات تقيد تصرفات الافراد وتحد من حرياتهم فهل للسلطة التنفيذية الحتى في اصدار مثل هذه القرارات ؟

ان الفقهاء في فرانسة يسلمون للادارة بمثل هذا الحتى بالرجوع المالعرف الدستوري وذلك لان السلطة التنفيذية عندهم قداصدرت قرارات وانظمة من هذا النوع والحال كذلك بالنسبة الى لمينان . والحتى ان السلطة التنفيذية حتى تنظيم شؤون الشرطة المتعلقة بالامن العام والصحة العامة باصدار قرارات مستقلة لا تستند الى

قانون معين بشرط الاتتعارض مع القوانين القائمة

٧٢١ _ الشكل اللبي تصدر فيه انظمة الشرطة: تصدر انظمة

الشرطة في شكل ا

١ ـ مراسيم موقع عليها من رئيس اللولة

٧ _ قرارات من الوزراء مجتمعين او منفردين

٣ ــ قزارات يصدرها المحافظون بالاستناد الى نضوص قانونية
 او قانون العقوبات

وعلى هذا الاساس يمكن القول ان رئيس الحمهورية لا يعمل بنفسه وان السلطة التنفيذية الحقيقة في النظام الجمهوري للوزارة المسؤولة ويمكن تقسيم اعمال رئيس الجمهورية التنفيذية الى قسمين :

١) سلطة وضع المراشيم الخاصة بتنفيذ القوانين عملاً بالمسادة ١٥ من اللستور فالمرسوم الذي يصدر يعتبر عملا ادارياً خاضعاً المقانون ولرئيس الدولة ان يقوم بهذا العمل بصفة انه رئيس السلطة التنفيذية المكلف بتنفيذ القانون وقد اجمع الفقهاء على ان وضع المراسيم للتنظيمية هو من طبيعة عمل السلطة التنفيذية ويقول وايسمن ان سلطة وضع القرارات والمراسيم العامة لا تلخل حما في وظيفة السلطة التشريفية فالمرسوم العام التنظيمي مثلا ليس سوى تدبير يقصد منه عمان تنفيذ القانون دون ان يكون له اي قوة في تغيير

القانون او تعديل نصه او روحه .

ولا يخفى انه اذاكان المقصود من وضع المرسوم او القرار اتمام مقاصد القانون مع الابقاء على حدود القانون الاصلية فهذا عمل بلاشك ضروري ومن صلاحية رئيس الجمهورية بوصفه رئيس السلطة التنفيذية كما اشار «دوكي» (١) بان الحكومة دون ان يطلب اليها البرلمان لهاان تقوم بوضع القرارات اللازمة من مراسيم وسواها لاتمام القانون وان تصدر كل القرارات الضرورية التي تفصل ما اجمله القانون تسهيلا لتنفيذه.

ويتفق واسمان (٢٠ مع و دوكي ٤ في ان وضع القرارات المتممة للقانون بو اسطة السلطة التنفيذية تدبير حكيم لانها اقدر من سواها على التنظيم لاحتكاكها بالجمهور اكثر من غيرها من بقية السلطات واصبح من المسلم به في البلاد الديمقراطية كانكلترا واميركا ان يكون اصدار القرارات التنظيمية العامة عن طريق السلطة التنفيذية وان يكتفي للسلطة التشريعية بوضع القواعد العامة دون اللخول بالتفاصيل .

امااذاكانالمقصو دمن اتمام القانو ناضافة قو احدالى نصوص القانو نفان ذلك يعتبر خروجاً على حدود السلطة التنفيذية ويعتبر تشريعاً بل واعتداء

۱) چزء ۶ ص ۹۹۹

۲) جزء ۲ ۱۷

على حلطة التشريع التي هي من اختصاص البرلمان وحلم وهنالك سلطة اخرى هي سلطة وضع القرارات والمراسم العامة المستقلسة القائمة بذاتهاكانشاء الوزارات والمصالح والغائها وتوزيع اختصاص كل منها او تعديله فان هذاكله من صلاحية السلطة التشريعية بلبنان دون السلطة التنفيذية فالمادة الاولى من المرشوم الأشتراعي زقم ١٧ الصادر في ٥ كانون الثاني سنة ٩٥٥ الخاص بتنظيم الدوائر العامة قد حددت وزاراة الذولة بتسميتها والمادة الرابعة منه نصت صراحة على ان احداث الوزارات وألمديريا تالعامة والمديريات والمصالح واللوائر والغامها يتم بقانون وبسذلك قضى على الحلاف القائم في فرانسة والذي اشرنا اليه في مطلع هذا البحث وقد قلنا ان بعض الفقهاء ومجلش شورى الدولة في فرانسة يرون أن من حق رئيس الجمهورية وضع المراسيم العامة لمراقبة القوانين وضبان نفاذها وان انشاء المصالح العامة في نظرهم هو لضان تنفيد القوانين الاان و دوكي ، لا يرى ان انشاء المضالح العامة في نظرهم هو لضمان تنفيذ القوانين وانما تقوم هذه المصالح بعملها طبقاً للقانون ، وهذا الرأى يختلف عن الرأي الاول وهو يفضل ان يقال اذا مسارس رئيس الجمهورية هذا الحق انه يمارسه استناداً الى المبدأ اللستوري المستمد من للعرف والغادة Règle constitutionnelle coutuinère ، وإن العلامة (كاريه دي ملبرغ) هو من انضار (ذوكي) في رأيـــه

اما انطمة الشرطة فقد قلنا انها تحد من الحريات الفردية بقصد حفظ الامن والضحة العامة فهي قرارات تصدر لتنظيم سير السيارات او لمراقبة الاغذية او لوضع شروط خاصة بالمحلات الحطرة والقلقة بالراحة اوالمحلات للعمومية فهذه القرأرات (الاوامر) تضع قواعد عامة تطبق على جميع السكان وتحد من حرية الافراد فهي قوانين من جهة المرضوع وان لم تكن قوانين من جهة المشكل لصدورها في شكل قرارات اومراسيم او اوامر وانظمة عن طريق السلطة التنفيذية بدلا من صدورها في شكل قوانين عصن طريق السلطة التشريعية .

وقد علل «هوريو» الاساس القانوني الذي تستنداليه السلطة التنفيذية باصدار هذه القرارات الى انها بالواقع ليست الاضمانا لتنفيذ قوانين الشرطة وانها لا تضيف قيود أجديدة على القيود الواردة بالقانون اما «دوكي» فيرى العكس بان انظمة الشرطة لا تستند الى اي نص من نصوص المستوركا انها ليست لتنفيذ قوانين الشرطة لانها مستقلة قائمة بذاتها وهي عبارة عن قواعد اجبازية عاملة كالقانون تماماً تعلماً تعلق على جميع انحاء البلاد وهي بالرغم من ذلك ومن علم

۱)چزه ۱ ص ۲٤۰

۲) هوريو ص ۲۹۰

ارتكازهاعلى اساس دستوري لم تكن مجالا التذمرويقول أنها مستندة الى اساس العرف والعادة الدستوريين ويرى ان رئيس الدولة كحاكم اداري البلاد يجوز له اصدار مثل هذه الانظمة والامثلة التي اوردها «دوكي» على هذه القرارات هي:

١) المرسوم الضادر في ٢ تشرين الاول سنة ١٨٨٨ الخساص
 باقامة الاجانب بفرانسة

٢ُ)المرسوم الصادر في ١٣ تشريــن الثاني سنة ١٨٩٦ الخــاص

بالمتشردين

٣) والمرسومين الصادرين في ١٠ اذار سنة ١٨٩٩ و ١٠ ايلول
 سنة ١٩٠١ الخاصين بانشاء السيارات ونظام سيرها في الطرقات
 ٤) والمرسوم الصادر في ٣١ كانون الاول سنة ١٩٢٢ الخاص

بالقواعد العامة لنظام الطرقوغيرها

فجميع هذه المراسيم لاتتصل باي قسانون ولم تصدر تنفيلًـا لقوانين شابقة ولم تقرر السلطة التشريعية اي تشريع خاص بها (١)

١) راجع ايضاً ده لوبادر = ص ١٩٨ فقرة ٣٦١

قائمة بذاتها مستقلة بل لابد أن يقتصر عمسل السلطة التنفيذية على هسله المدائرة الضيقة ومن ثم فانظمة الشرطة ليس لهسا اساس دستوري طالما انها تتصل باي قانون الاان محكمة التمييز في بلجيكا اعترفت بحق السلطة التنفيذية في اصدار انظمة الشرطة الضرورية لحفظ النظام والصحة والامن العام مستندة الى ان ذلك من وظيفة رئيس اللولة (') الا ان الفقهاء لا يزالون عند رأيهم بعدم دستورية هذه المقوانين

اما فيا يتعلق بالولإيات المتحدة التي منحت السلطة التنفيذية صلاحية واسعة باصدار المراسيم والقرارات التنظيمية فيمكن مراجعة والافرير (٢) وهنالك بحث هام كتبه كوش في المجلة الدولية المقارن المقارن لسنة (٩٥) (٣)

ومن المصادر الرئيسية الحديثة للقانون الأداري في اميركا كتاب B: Schwarts ' ب . شورات الذي صدر سنـــة ٩٥٢ وقد عالج السلطة التنظيمية في تلك الإقطار بالفصل الثالث

مراجع البحث:

مورو : الانظمة الادارية٬ ١٩٠٢

١) ١٦ كانون الثاني سنة ١٩٢٢

In Mélanges carré malhierg (Y

س) ص ۱۹۹ ، اما في فراندة نان سائة اصدار المراسيم التنظيمية اصبحت
 من اختصاص رئيس الوزارة عملا بالمادة ٧٤ من دستور عام ۱۹۱ ، و الحصرت
 صلاجية رئيس ا بحمهورية باصدار المراسيم العامة لمناطق ما وراء البحار .

دوكي: المراسيم والقرارات الصادرة يتفويض من المشترع ، جملة القانون العام لسنة ٩٧٤ و٣١٣

كاري ده مالبرغ :القانون, تعبير عن الارادةالعامة 'سنة ١٩٣١ = = : صياغة القانون على درجات سنة ١٩٣٣ هيرزوغ : القانون ، والقرارات الادارية العامة ، مجلة القانون العام ٩٣٨ ؛ ص ٩٤٣

بارتلمى ودويز : القانون اللمستوري ص ٧٧٢ وما يليها بونارد :القانون الاداري ص ٢٨١ وما يليها

ده لوبادر : القرارات الادارية ، القانون الاداري ' فقرة ٣٤٣ وما يليها

المراسيم التشريعية

۲۲۲ – تغريف المراسيم التشريعية: هل يجوز للسلطة الإدارية (الحكومة) ان تصدر مراسيم تشريعية لها قوة القانون والبرلمان قائم والحياة النيابية مستمرة ?

من الواضح الجلي ان سلطة وضع القوانين تعود الى السلطـــة التشريعية دون سواها بنص النستور الا ان الحزب العالمية الاولى خلقت مشاكــــلكثيرة تقضى علاجا سريعاً فاضدرت المجـــالس للنيابية قوانين خولت السلطة التنفيذية ان تقنن في كثير من القضايا بمراسيم لها قوة القانون

وتفترق المراسيم للتشريعية عن المراسيم التنظيمية ، ان هذه تكمل قانونا قائما وتضع شروطا لتنفيذه وهي مراسيم بسكل معنى الكلمة فهى لا تخالف قانوناً ولا تضيف الى القانون حكم جديداً

اما المراسيم التشريعية فهي قوانين تصدرعن السلطة التنفيذية تستطيع ان تتناول دانونا قائما فتعدله او تلغيه رغم وجود المجلس النيابي وان تشرع بمواد لم يكن قد تناولها قانون من القوانين

ان السبب الرئيسي الذي جمل المجالس النيابية تو اقتى على منح السلطة التنفيذية حتى التشريع هو المشاكل والمعضلات التي اورثتها الحروب والتي تطلب حلاسريعا عاجلا مبنياً على الحبرة العلمية التي لا تتوفر غادة لدى اعضاء المجالس النيابيسة بيها هي محققة لافراد السلطة التنفيذية ثم ان هنالك من القضايا التي توجب تشريعاً غاجلا حريعاً لا يمكن ان تتم بغير واشطة السلطة التنفيذية لان مناقشات المجالس البرلمانية عمتاز بالبطء الشديد وبالعلانية

ان سلطة اصدار المراسم التشريعية يخالف مبدأ فصل السلطات الذي اعتنقته الدول الديموقراطية فهي تجمع سلطة للتشريع وسلطة التنفيذ بيد واحدة ولذلك يجب ان تحدهذة السلطة الافيالفسرورات القصوى لاتها في الواقع اعتداء على سلطة الحجالس النيابية ويمكن ان يساء استعلاما

وقد انتشرت في العالم المتمدن سلطة اصدار المراسم التشريعية اثناء وبعد الحرب العالمية الاولى فنرى مثلاان المجلس النيابي في سويسرا قد خول الحكومة سلطة مطلقة وغير محدوة لا نخاذ كل ما هدو ضروري لتأمين سلامة الاتحاد السويسري وسلامة اراضيد وحياده بالقانون الصادر في ٣ آب سنه ١٩١٤ ونشاهد بلجيكا قد اتبعت التقليد نفسه بالقانون الصادر في ١٩١٤ ومن ثم عادت فاتبعته لمعالجة الازمة الاقتصاديه الناتجة عن سقوط الفرنك بقانون عام ١٩١٢

وفي فرانسة قد صدرت القوانين الهامة منذ بداية الحرب العالمية الاولى بمراسيم اشتراعية

وبالنظر لكثرة منح المجلس النيابي السلطة الاستثنائية للحكومة الفرنسية للقيام بالتشريع بدلا عنه فقد جاءت المادة ١٣ مسن دستور عام ١٩٤٦ الفرنسي تحظر اتباع هذه الطريقة وتنص صراحة على أن التصويت عسلى القانون من حق المجلس النيابي وحده وانه لا يملك التصويت عسلى القانون من حق المجلس النيابي وحده وانه لا يملك ان يقوض هذا الحق « Passemblée nationale vote scule la loi. ان يقوض هذا الحق « المناف الناد الله المناف المناف المناف المناف الناد الله المناف
وبالرغم من هذا النص فان المجلس النيابي الفرنسي منـذ عــــام ١٩٤٦ كان يمنح الحكومة حق اصدار المراسم الاشتراعية لتعديـل القوانين السابقة واهم قانون صدر في هــــذا الشأن في فرانسة هو قانون ١٧ آب سنة ١٩٤٨ فقد اجاز هذا القانون للحكومة ان تقوم بالوجه الاصلاح المختلفة مع الحق بتعديل النصوص القانونية القائمة (١) دون تحديد مدة وهو امر لم يعرف سابقاً في ظل الجمهورية الثالثة وقد قضى مجلس شورى الدولة الفرنسي بمناسبة المراسم التي صدرت تنفيذاً لقانون ١٧ آب سنة ١٩٤٨ بان هذه المراسم تخضع الى النظام القانوني للاعمال والتصرفات الادارية كالمراسم التنظيمية المعادية وانه يجوز الطعن بها لعلة تجاوز السلطة (١)

وقد أضطرت حكومة «مار» الفرنسية على اثر سقوط حكومة «بينه» ان تستفتي مجلس شورى الدولة الفرنسي وتطلب اليه رأيه في معنى المادة ١٣ السابقة من الدستور الفرنسي وقد جاءت فنوى المجلس بتاريخ ٦ شباط منة ٩٥٣ عاولة التوفيق بين الحظر الذي تضمته المادة ١٣ وبين المفهوم التقليدي الذي بموجبه يحق للمشترع مبدئيا ان يحدد بسلطانه المطلق اختصاص السلطة التنظيمية (انظر نص الفتوى في مجلة القانون الغام لسنة ٩٥٣ ص ١٧٠) ومن مواجعة هذه الفترى يتضح ان مجلس شورى الدولة الفرنسي اقر المبادىء هذه الفترى يتضح ان مجلس شورى الدولة الفرنسي اقر المبادىء ما يراجع فيا يتعلق مناون ١٧ آب سنه ٩٤٨ ، طالوز هام ٩٤٩ ص هوراجع عنا قيا وضعه و بنتو ، في عبلة القانون الدام الماه عنا هنون ١٧ آب سنة ٩٤٨ من ١٥ هن ١٥ سـ ١٩٤٨

۲ أسيساط سنية ٩٥٠ ، ص ١٠٠ وسري ٩٥١ ، ٩٥١ و وقسال يتوقيم ٢٠٠ ق.

الآتية:

ان المسادة ١٣ المنوه بهسا تحظر الالتجاء الى السلطسات
 الاستثنائية كما هو واضح من الاعمال التحضيرية لهذه المادة

٧) لا يجوز للمشترع ان يمنح الحكومة حتى التشريع بالمواضيع التي جرى الغرف اللستوري او ورد صراحة باللستورعلى ان المجلس النيابي يشرعها بقانون كالامور الموضحة بمقدمية الدستور وساعلان حقوق الانسان لعام ١٧٨٩ فلا يجوز المشترع ان يوسع صلاحية الحكومة التنظيمية في هذه الشؤون الا أنه يجوز ان يشرع القانون في هذه المواضيع وأن يترك للسلطة التنظيمية وضع القواعد لاكالها واما في المواضيع التي لم تترك دستوريا للمجلس النيابي فليس هنالك ما يمنع السلطة التشريعية من ان تحول الحكومة حق اصدار مراسم اشتراعية بصورة واسعة تتناول الغاء او تعديسل النصوص القانونية القائمة .

وقد اوضح مجلس الشورى اخيراً بفتواه بانـه لا يجوز بوجه مطلق للجمعية الوطنية ان تتخلى للحكومة عن ممارسة السيادة الوطنية لان هـذا نخالف نص المـادتين ١٣ من الدمـتور فالجمعية الوطنية هي التي تمارس وحلها السيادة الوطنية

وهذا القول يعني وجوب تعيين المواضيع التي تترك للحكومة لتشرع بها بمراسيم لها قوة القانونوان المادة ١٣ من المستور لا تحرم السلطـة للتشريعيــة من تحويل السلطـة التنفذيــة حتى اصدار

المراسم الاشتراعية .

ومن ثم صدر في فرانسة قانون ١١ تموز سنه ٩٥٣ منح الحكومة بالمواد هو ٦ و٧ سلطات واسعة لتحسين الحاله الاقتصادية والمالية وما المراسم التي صدرت عقب هـذا القانون الا المراسم الاشتراعيه المعهودة قبلا.

ولما كانت المجالس النيابية تعرف خطورة منع السلطات الاستثنائيه للحكومة فالها كانت تحاول دائما تقييد السلطة التنفيذية في استعال هذه السلطة الواسعة بالقيود الآتية :

١) تحديد الغرض الذي يجب على الادارةان راعيه عنداصدار
 هذه المراسج كما سارت وتسير فرانسه

٢) عديد الموضوع الذي يجوز للسلطة التنفيذية انتشرعفيه كها فعلت بلجيكا حين اصدارها المراسم التشريعيه ورغم هذه القيود فالها تخضع عادة للتفسير لورودها عادة في عبارات عامة غامضه مبهمة وقد جرى القضاء الاداري في فرانسة على ان تفسر تفسع أو اسعاً

 ٣) تحديد المدة التي يجوز للسلطة التنفيذية ان تصدر فيها هذه المراسيم وهي تكون لاشهر او اسابيع

عرض المراسم الصادرة في تهاية المدة المقررة على المجلس النيابي وهو متى اودعت اليه حر في قبولها او رفضها واذا لم يبد رأيه

فيها فاته يستمر الغمل بها والاخذ باحكامها

والعرف البرلماني في فرانسة جرى على الاكتفاء بالايداع وعند ثلا يكون المجلس حرا في مناقشة ما يراه منها اما باستبقائه او الفائه (1) وتعتبر المراسم التشريعية بمثابة قرارات ادارية حتى تصديق البرلمان عليها الاان لها قرة القانون فتتناول ما يتناوله القانون فتعلل وتلفى القوانين القائمة

وقدسار اجتهاد مجلس شورى الدولة الفرنسي على ان الحكومة يجب عليها ان تتقيد في حدود التفويض الممنوح لها فاذا تخطت ذلك جاز للمجلس ان يلغيها

وعلى هذا الاساس يمسكن تعريف المراسم التشريعية: بالمسا المراسيم التي تصدرها الحكومة بتفويض من المجلس النيابي لمعالجسة شؤون معينة في مدة عدودة ولها قوة القانون نفسه وتبقى سارية ما لم يعد لها المجلس النيابي او يلغيها والى ان يصدق عليها هذا المجلس تعتبر قرارات ادارية يصح الطعن بهاامام مجلس الشورى اذا صدرت في خارج الحدود المقررة بقانون التفويض الصادر عن السلطة التشريعة

الفقهاء في هذا الشأن وانما مال الفقه الاداري الحديث الى القول بان المجلس النيابي هو صاحب السلطة باصدار القوانين وهو وكيل عن المجلس النيابي هو صاحب السلطة باصدار القوانين وهو وكيل عن المالين : دروس في القانون الاداري السنة الثانية سنة ٩٤٦ ، ٩٤٧ ص

الأمة بعملها وانه بوصفه وكيلا لم بجز له الامة أن يتخلى عن سلطته هذه لاحد فاذا فرض أن المجلس النيابي قد تخلي عن سلطت إلى الحكومة فيجب ان يكون ذلك على اساس تعديل اللستور بطريقة عرفية بمنى أن العرف أجاز السلطة التشريعية أن تنيب عنها الحكومة في معالجة بعض القصايا الهامة بمراسيم اشتراعية لها قوة القانون. هذا هو التفسير الذي قال به الفقه الاداري قبل صلور دستور عام المجلس النيابي أن يتخلى عن وضع القوانين إلى سواه باعتبساره هو المجلس النيابي أن يتخلى عن وضع القوانين إلى سواه باعتبساره هو المجلس الوحيد الصالح. وقد كثرت في لبنان المراسيم الاشتراعيسة وأول قانون صلر في لبنان بمنع الحكومسة حسق إصدار المراسيم وأول قانون صلر في لبنان بمنع الحكومسة حسق إصدار المراسيم عول هذا القانون الحادرة في تنظيم دوائر الدولة تنظيما عاما لمسلة أشهر

وآخر قانون صدر هو قانون ١٨ تشرين الاول سنة ١٩٥٤ فقد منح الجكومة لمدة ثلاثة أشهر حق تغديل المراسيم الاشتراعية التالية بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء:

المرسوم ألاشتراعي رقم ەتارىخ ٣١ تشرينالاول سنة ١٩٥٢ المتعلق بالبلديات

المرسوم آلاشتراعي رقم ٩ تاريخ ٢١ تشرين للثاني سنة ٩٥٢

المتعلق يديوان ألحاسبة

ألمرسوم الاشتراعي رقم ١٣ تاريخ ٧ كانون الثاني سنة ١٩٥٣ وسائر المراسيم الاشتراعية المتعلقة بتنظيم إداراة الدولة والملاكات وأنظمة الموظفين

المرسوم الاشتراعيرقم ١٤ تاريخ ٩كانونالثاني سنــة ١٩٥٣ المتعلق بانشاء مجلس شورى الدولة

المرسوم ألاشتراعي رقم ١٦ تاريخ ٩ كانونالثانيسنة ١٩٥٣ المتعلق بنظام القضاة

ألمرسو مآلاشتراعي رقم ١٨ تاريخ١٢ كانون الثاني سنة١٩٥٣ ألمتعلق بالتنظيم الاذاري

ألمرسوم الاشتراعي رقم ٥٥ تاريخ ١٩ آذار سنة ٩٥٣ ألمتعلق باصول المحاسبة العامة

ألمرسوم الاشتراعي رقم ٥٥ تاريخ ١٣ تشرين الاول سنـــة ٩٣٢ المتعلق بالاستملاكات

وقد ورذفي هذا القانون صراحة أن المرأسيم الاشتراعية المتخذة عملا بهذا للقانون تعرض على مجلس النواب خلال مسدة الثلاثية أشهر المحسددة للحكومة الاصدارها (١)

أ فيا يتعلق بالمراسيم الاشتراعية في ظل الجمهورية الثالثة الفرنسية راجع :
 بونارد : المراسيم التشريعية لوزارة يوانكاره ، عجلة القانون العام لعام ٩٣٧
 و ٩٧٨

فالين : بمناسبة السلطات الاستثنائية ، العام السياسي ١٩٣٣

عقون الانارة(١)

(٢٢٤) العقد في القـــانون الأداري : اذا كان القـــانون

الاداري يتسم و بالمقررات وحيدة الطرف الصادرة عن فريق واحد ، فان ألجاعات العمومية تمارس ايضا اسلوب و العقد اللذي يعبر عن اتفاق الارادتين . وانهذه العقود تعقد تارة بين الادارات فيها بينهاو تارة بين الادارات واحد الافراد، وهي بحسب، موضوعها متنوعه، حداً: والما يمكن ارجاعها الى طائفتين من الوجهة القانونية يطلق على الطائفة الاولى العقود الادارية الصرفة ، و يطلق على الاخرى عقود القانون الخاص للادارة (٢)

وان العقود الاصلية التي عارسها الادارة هي : عقود الاشغال العمومية ، وصفقات التوريد ، والنقليات ، وعقود الاستقراض

ي اكوه : المعضلة الدستورية لما يطلق عليه اسم المراسيم ، الاشتراعية ٩٣٧ وولاند : مواضيع في عجلة الفانون الدام لسنة ٩٢٨ ص ٤٤٠ ولسنة ٩٢٤ ص ٢ \$ وتعليقات واللوز ٣٣٠٣٠، ٣٣٥٣٠، ٥٧٢٠، ٥٧٢٠

مينيون : تطبيق المراسيم الاشتراعية في الفقه والاجتهاد اطروحة، ليل ٩٣٨ ومقال بدالا وز لعام ٩٤٨ ص٣٣

د . روزو : المراسيم التشريعيه ، اطروحه يوردو عام ٩٤٢

بوتارد : القانون الأداري ص ٢٩٣

فالين : القانون الأداري ص٢٣

١) جيز: المبادىء العامة الفانون الاداري ، جزء ٣ طبعة ٣ ، هـــام ٩٢٦ ،
 وجزء رابع، طبعة ٩٣٤ وجزء خاس وسادس طبعة ٩٣٦ .

بيكينر : المساهمة في النظرية العامة للقانون الاداري ،اطروحة،مونيايه ٩٤٥. وبعد هذان لمرجعان المصدر الرئيسي لنظرية العقود الادارية :

٢) لوبادر : فقرة ٧٥٧ ص ١٤٤ :

للعمومي ٬ وعقود اجارة الخلمة الى عقود اخرى مختلفة غير مساة . واخيراً عقود امتياز المرافق العامة .

فعقود الاشغال العامة موضوعها تحقيق عمل عام من قبل اجد الافزاد يسمى و بالمتعهد ؟ كأقامة بناء عام ، واجراء تصليحات في دور الحكومة ، وهي تقترب من عقود امتياز الاشغال العامة ، واما عقود التوريد وعقود النقل فهي عقود يسلم بموجبها شخص الى الادارة بضاعة منقولة او يقوم بتأدية خدالة لصالح الدولة كبناء سفينة بحرية لما (١)

واما عقد القرض العام فهو عقد من مقتضاه أقراض فرد مبلغاً ما الى الدولة او الى احد الجاعات العامة ، ويطلق على العقد الاول اسم و القرض العام ، وعلى الثاني (القرض المحلي ، (٢)

وعقسد اجارة الخلمة ، هو عقد يؤجر به شخص خدماته الشخصية لجاعة عامة .

واما الغقود غير المساة ، فيدخل في نطاقها العقود للَّتي يغقدها الافراد مع الدولة لاشغال الاملاك الغامة .

ويعد امتياز المرفق العام في طليعة العقود التي تجريها الادارة . (٧٢٥) التمييز بين العقود الادارية والعقود الخاضعة المقانون

۱) جيز: جزء ۳ ص ۲۲۲

٣) چيز : چزء ٣ ص ٤٠٨ ، شورى الدولة ٨ تشرين الثاني سنة ١٩٣٥

العام: ليست كل العقود التي تعقدها الادارة عقوداً ادارية فهنالك فارق هامبين العقود الادارية الصرفة ' وعقود القانون الخاص .

فالعقود الاولى تخضع الى القواعد الخاصة بالقانون الاداري التي تختلف عن قواعد القانون المدني , والنزاعات الناشئة عنها من اختصاص المحاكم الادارية بينها العقود الثانية تتبع قواعسد القانون المدني ورؤية للدعاوى فيها يعود الى المحاكم العادية (١) .

وقد اختلف فقهاء القانون الاداري اختلافاً جوهرياً حسين الجروا المقابلة بين العقد الاداري والعقد العادي فقال ا دوكي، في مؤلفه الشهير عن القانون اللستوري (٢): ليس هنالك اختلاف في الاساس بسين العقد المدني والعقد الاداري لان العناصر الجوهرية لكل من العقدين وأركل منها هو واحد. واذا اخذنا بهذه النظرية فاننا لا برى عقداً ادارياً يختلف عن العقد الذي يعقده الافراد وانحا ترى ان هنالك عقوداً يعود النظر فيها الى الحاكم الادارية لانهسا عقمت لصالح المرافق العامة. وان الاختلاف بسين العقد المدني هو كالاختلاف الذي نراه في العقود المدنية والعقود المتجارية هاي وحدها ذات الاختصاص بالعقود

 ⁽١) جيز چزه ٣ ص ٠٣ و رمايليها ، بيكينو : ص ٦٦ ومايليها .
 روفير : بماذا تعرف العقود الارارية ، اطروحة باريس ٩٣٠ .

چيز : مقال ي عجلة الفانون العام لسنة « ٩٤ ص ٣٥٣ ·

۲) جزء ۳ ص ۱۹ -

الاخيرة والمحاكم ألمدنية هي المختصة برؤية الدعاوى المدنية الناتجة عن حقود مدنية .

وانما بقية فقهاء القانون الاداري يتبعون الاجتهاد ويقررون خلافاً وللموكي ، مبدأ استقلال العقد الاداري عن سواه من العقود المدنية ، ويشدد العلامة (جيز) بهذا المعنى فيقول: ان نتائج العقود الادارية وآثارها ليست كنتائج وآثار العقود المدنية (١)

ويظهر ان نظرية « دوكي » مع احتوائها على شيء من الحقيقة فان العلماء يهجرونها ويعتبرون انه قدبالغ فيها . والواقع ان مفهوم للعقد اذا كان واحداً ومشتركاً بين العقود الادارية الصرفة والعقود المدنية ، فان النظام القانوني لكل من نوعي هذه والعقود يختلف جوهرياً عن الآخر .

١ - نعم ان مفهوم العقد هو مفهوم واحد , ومشترك ، والعقد هو تعبير عن ارادة الفريقين التي ينشأ عنها حسالات (مراكز) قانونية شخصية كما يقرر و دوكي و (٣) و انما النظام القانوني للعقد الاداري هو نظام مالي مستقل فهو يخضع الى قواعد القانون الاداري

١) چنز : چزه ٣ ص ٢٩٩ ييکينو ؛ ص٣٠٠ .

فالين : القانون الاداري، ص ٣٠٥ :

لا يتعلق بالعقود الادارية وكونها تعبيراً عن اتفاق ارادتي المتعاقسدين راجع بيكينو؛ ص ٩٦٧ و علمس شورى الدولة ١٠ مارس سنة ٥٥٠ و داللوز ٥٠٠ ص ٩٥٠ ، ومقال دى سوتو

التي نحتلف عن قواعد القانون المدني ، ومن ثم فان غظريسة العقد الادارية الاداري تحضع المحاجات المرفق العسام فتعتبر العقود الادارية معقودة لانتظام سيره ، بينما العقود المدنية تلاحظ فيها دائمسا المصالح والمنافع القردية فالمصلحة العامة تغلب المصالح الفردية في العقود الادارية ، وتتغلب المصالح الفردية في العقود الادارية ، وتتغلب المصالح الفردية في العقود الادارية ، وتتغلب المصالح الفردية في العقود الادارية ،

واذا تتبعنا اجتهادات مجلس شورى اللولة الفرنسي برى انه في المقررات الادارية الصادرة عن أرادة واحسدة قد استخرج مفهوماً ماديا مستقلا وللسبب في العقود الادارية مسم ان مفهوم السبب في الغقود الادارية والمدنية هو واحد ومسن المعلوم ان النظام القانوني وللسبب التعاقدي ليس واحداً في العقود الادارية والعقود المدنية فاذاكانت القاعدة العامة أن الاتفاق و بلا سبب الا يكون له من أثر في العقود الادارية والعقود المدنية والمما تراعي في الحجال الاداري المبادىء التي تسود نظام وعسل المرافق العامة بخلاف العقود المدنية.

هذا وبعد ان أينا وجوب التفريق بين العقود الادارية والعقود المدنية صار لزاماً علينا ان نتساءل كيف نميز بسين العقد الاداري

الصرف والعقد المدني ? انسا لا نرى امامنا ايسة صعوبة في العقود التي تعتبر اداوية بطبيعتها ، كعقود امتياز المرافق العامسة ، وعقود الموظفين بطريق العقد. واما العقود الاخرى كعقود التوريد وعقود النقليات وغيرها فانها يجوز ان تكون تبعاً لظروف ادارية خاضعة المقانون العام او المقانون الخاص ، والاجتهاد من اجلذلك استخلص نظرية العقود الادارية التي اعتبرها مستقلة عن سواها .

مر معنا ان هنالك عقوداً أدارية بالفعل بنص القانون ، وان القانون قد حدد هذا النوع من العقود لتعيين صلاحية المحساكم الادارية كما حدد العقود التجارية ليجعلها خاضعة لصلاحية المحاكم التجارية دون المدنية ، فعقود الاشغال العامة ، وبيع الملاك الدولة وعقود القرض العام ، هي عقود ادارية صرفة بنص القانون او ارادة المشرع لخضوعها دائما إلى المحاكم الادارية كما ان هنالك عقوداً خاصة تجربها الادارة تخضع دائما لاحكام القانون المدني .

وقد فرق مجلس شورى الدولة الفرنسي بين العقود الادارية والعقود الادارية والعقود الخاصكاً وخاصكاً للاختصاص الادارياذا اجرته ادارة عامة لفائدة احدالم افق العامة اواظهرت الادارة نيتها باتباع نظام القانون العام دون نظام القانون الحاص وذلك بأشتراطها الشروط القاسية لقبول الفرد في المساهمة

بعمل المرفق العام ان هذا المبدأ اتره مجلس شورى الدولة بقرارات عامة منذ بداية هذا القرن يمكننا ان نشير الى اهمها : القرار الصادرف ٢٦ عوز سنه ٩١٢ بقضية شركة الكرانيت الفوج ، والمجموعة ص ٩١٢ ومطالعة بلوم، وقرار ٣٣ كانون الاول سنة ٩٢١ بقضية الشركة العامة التسلح ، «جلة القانون العام لسنة ٩٢٤ ص ٩٢٠ ومطالعة ريفه والقرار الصادر في ٧ آذار سنة ٩٣٣ بقصية نقليات هيلنيك والمجموعة ص ٢٢٢».

اول ما يشترطه الاجتهاد القول بوجود العقد الاداري هو ان يكون احد الاشخاص العامة فريقاً في العقد فالعقد بسين شخصين عاديين لا لا يكون من العقود الأدارية وانما استثنى الاجتهاد حالة تعاقد احد الافراد الذي يعمل لمصلحة جاعة عامة مسم قريق عادي اخر فاجاز في هذه الحالة ان تكون للعقد صفة ادارية ؛ اما عقود استقراض الجماعات العامة فنارة تدخل في عدادالعقود الادارية وطوراً في عدادالعقود الخاصة وقس على ذلك العقود التي تجريها الادارات فيا بينها (1)

وهناك شرط ثان لتوفر « صفة العقد الاداري » وهذا الشرط هو ان يكون التقدله صلة بعمل من اعمال المرفق العامان هذا المشرط ضروري

١٣ شباط سنة ٩٧٤ بقضية شركة سارلات، المجموعة ص ١٩٤ ورابيغ قوار عبلس شورى الدولة الصادر في ٣٠ كانون الثاني سنة ٩٣١ المجموعة ص ٩٣ ، و ١٨ كانن الاول سنة ٩٣١ ، طالوز ٩٣٨ ، ٩٠ ، ٧٠

وان لم يكن كافياً

ان ضرورة هذا الشرط يوضح لنا بجلاء اهمية المرفق اللمام في القانون الاداري فان حاجسات المرفق العام هي التي بررت وجود القواعد الخاصة والنظام القانوني للعقود الادارية ولا يخفى انه تارة يكون القصد من العقد تنظيم واستغلال أحد المرافق العامة كما افادت عكمة الحلافات بقرارها الصادر في ٧ تشرين الثاني سنة ٩٢٢ بقضية «قانون» (ص٩٤٧) وعجلس شورى الدولة الفرنسي بقراره الصادر في ١٨ كانون الثاني سنة ٩٤٤ ، بقضية «ليوني ١ المنشور بمجلة القانون العام لسنة ٩٣٠ من تعليق للاستاذ جيز .

وتارة يقصد من العقد المساهمة بعمل المرفق العام عن طريق صفقات التوريدكما حققت ذلك محكمة الحلافات بفرانسة في قرارها الصادر في ١٨ تموز شنة ٩٢٣ بقضية بشركة المخازن العموميسة ١ (ص ١٠٥).

واخرى عن طريق (اجارة الحدمات اكما اقرة مجلس شورى للدولة بقرارة الصادر في ٢٩كانون الثاني سنة ٩٤٧ بقضية (ميتو ا المنشور بمجلة القانون للعاملسنة ٩٤٨ ص ٧٨ مع تعليق لفالين .

واخيراً الاستفادة من المرافق العامة كما يشاهد ذلك بالعقود التي تعقد مع احد المرافق العامة لتيسيرها كما اشار الى ذلك مجلس شورى اللولة بقراره الصادر في ١٥ شباطسنة ٩٣٥ بقضية والشركة الفرنسية التعمير الميكانيكي ٤ (ص ٢٠١) هذا ويخرج من عداد العقود الأدارية العقود التي تعقدها الادارة لمنفعتها الخاصة كادارة املاكها الخاصة وهذا ما استقرطيه الجمعادي المنفعتها الخاصة كادارة الفرنسي و نورد على ذلك مثلا قراره الصادر في ١٤ مايس سنة ٩٥٣ بقضية شركة ٩ جو انفيل ، المنشور بمجلة القانون الاداري لغام ٩٤٣ بقسم الاجتهاد ص ٧٤ و نورد ايضاً على سبيل المشسال قرار عكمة التمييز الفرنسية الصادر في ٣٠ حزير ان سنة ٩٣٦ بمجلة سيرى لعام ٩٣٧ قسم اول ص ١٦١ وقرار مجلس شورى للدولة الذي صدر في ٢٢ كانون الثاني سنة ١٩٥ بقضية وشركة التعدين المغفلة ،

وهنالك بعض العقود الادارية لا تتعلق بنشاط مرفق عام بكل معنى الكلمة ومع ذلك تعتبر عقوداً ادارية بتقرير المشترع كعقود إشغال الاملاك العامه فأمها لا تكون دائماً تابعة لمرفق عام قلنا ان وجود المرفق العام اذا كان ضرورياً فليس بسالشرط الكافي

للقول عن احد العقود بانه اداري وانمااستقر اجتهاد بجلس الشورى بفرانسة على انه يؤخذ بعين الاعتبار التمييز بين العقد الاداري والعادي الاسلوب الذي اختار ته الادارة لذلك كانت العقودالتي تعقدها الادارة لمصلحة المرفق العام تارة تكون ادارية وتسارة خاصة تبعاً لاختيساز احدى الوسيلتين الادارية او الخاصة ما لم يكن هنالك نص تشريفي آخر وان الادارة يعود لها وحدها هذا الخيار با تباع احد الاسلوبين كما حققه وروميو ، في مقال عقده على الرصدور قرار مجلسشورى المدولة في ٦ شباط سنة ٩٠٣ بقضية وتريه ، المنشور بمجلسة سيري قسم ثالث (ص٠٥٠).

ثم ان اتباع هذه الطريقة التفريق بين العقود الادارية والعقود الخاصة لا ممكن ان يستخرج منه دائماً قاعدة عامة المجزم بان العقد من العقود الادارية لان مجلس شورى الدولة يقول في احتهاداته بان السنعال الطريقة الادارية كاتباع طريقة المزايدة العلنية او تحرير دفتر الشروط لا يجعل العقد ادارياً (يراجع قرار محكمة التمييز الفرنسية المصادز في ٣٠ اذار سنة ٣٠٢ بقضية «بونسارجن ، المنشور في محلة ماللوز لعام ٣٠٦ بالقسم الاول ص١٧٧ وتعليق « ابلتون » وزاجع قرار محكمة الحلاقات في فرانسة الصادز في ١٨ كانون الاول هنة قرار محكمة الخلاقات في فرانسة الصادز في ١٨ كانون الاول هنة عام ٩٣٣ بقضية « بازي كروس ، المنشور بمجلة سيري لعام ٩٣٤ بالقسم ٩٤٣ وقرار محلس شورى الدولة الفيادر في ٣٣ شباط سنة ٩٤٤

بقضية الراهو، (ص ٦٥). ويلخص من هذا كله :ان طريقة التفريق بين العقود الإدارية التابعة القانون العام والعقود الإدارية التابعة القانون الحاص لا تتحقق دائماً في الطرق والاجراآت التي تستعملها الادارة لعقد عقودها وقد كانوا قبلا يعتبرون ان العقود التي تجريها الجاعات المحلية تتبع قواعد القانون الحاص الا ان هذا الاجتهاد قد اهمل اليوم بتاتا واضبحت عقود الادارات العامة وعقود الادارات الحامة وعقود الادارات

ومع هذا كله يجب غلينا ان تجد طريقـــة تميز بين العقد العــام والعقدالحاص

ان الطريقة التي اعتمدها الاجتهاد يمكن ابر ادها على الوجه الآتي :

1) ان الطريقة الاساسية التفرقة بين العقد العام والعقد الحاص هي الرجوع الى الشروط الحاصة التي يعبر عنها بالفرنسية Exorbitantes فالاجتهاد اعتبر العقد اداريا اذا ادخلت الادارة فيه شروطاً خاصة لا تشاهد عادة في العقود العادية التابعة للقانون الخاص فاذا فعلت الادارة ذلك اعتبر الها ارادت الرجوع الى طريقة القانون العام وبالعكس فان العقد يخضع للقانون الحاض اذا لم يحتو المحدس فان العقد يخضع للقانون الحاض اذا لم يحتو المحدس فان العقد يخضع للقانون الحاض اذا لم يحتو المحدس فان العقد يخضع القانون الحاض اذا الم يحتو المحدس فان العقد يخضع القانون الحاض اذا الم يحتو المحدس فان العقد يخضع القانون الحاض اذا الم يحتو المحدس فان العقد يخضع القانون الحاض اذا الم يحتو العلى موري المولة الفرنسي ١٢٠ ونطيق وهوريو ، وعكسة المسلمة وموريو ، سعوي ١٢٩ وتعليق وموريو ، وعكسة وتاميد عنه وموريو ،

على مثل هذه الشروط بل شروطاً اعتاداً لأفر ادعلى استعالها في عقو دهم والشروط التي تضعها الادارة لمسلحتها فتمنحها مزايا نحالف مبدأ المساواة في العقود كشرط استعال حق الفسخ من قبل الادارة وحدها اثناء تنفيذ العقد ؛ ومنها الشروط التي تمنح الادارة المتعاقد معها حق الاستفادة مسن مزايسا القانون العام كالاستفلال بطريقة الاحتكار وحق استعال الوسائل الجبرية ضد الغير والشروط التي تجعل المحاكم الادارية هي المختصة برؤية اللحوى (١)

فاذا خلا الغقد من احد الشروط الخاصــة اعتبر العقد خاصا لا ادارياً كما اذا عقدت عقدا مع آخر واستخدمت نوعاً مــن العقود المعروفة بالقانون الخاص وهو ما قرره مجلس شورى الدولةالفرنسي في ٧ نيسان شنة ٩٣٥ بقضية وحكومة الهند الصينية (المجموعة ص ٨٧٤) . وكان موضوع الدعوى عقد مبادلة

راجع فيما يتعلق بصفقات الثوريد . عمكمة الخلافات y تموز سنسة ٩٣٦ قضية وسترالي، داللوز ٢٧،٩٧٦ وتعليق «ثروتاباس» وفيما يتعلق بحقود التأمين ٢مايس سنة ٩٧١ سيري ٩٧٥ ، ٧ ٧

وفيها يتعلق بعقود اجارة آلحدمات ٢٦ كانون الثاني سنة ٩٢٣ بمجلة الفانون العام ٩٢٣ ص ٧٣٧ ومقال ريفية، وفيايتعلق بالبيوع٢٢ كانون الأول سنة ٩٢٢ قصية الاسوس» محلة الفانون العام ٩٢٣ ص ٤٢٧ مطالعة «كوري»

وفيا يتعلق بالاجور محكمة اتحلاقات ١٧ تموزسنة ٩٧٩.عمري ٩٧٩ ، ٩٠٩ . ١٣ وتمبيز فرنسي ١٥ تشرين الثاني سنة ٩٣٨ داللوز ٩٣٩ ، ١ به ١٠١ ومقال وفالين،

وإن الاجتهاد من جهة الحرى يعتبر حتى في حالة محلو اللحقاد من الشروط الحاصة إن العقد اداري اذا كان يتضمن مساهمة المتعاقد مع الادارة بادارة المرفق مساهمة مباشرة، ويقول الاجتهاد إن ادخال هذا الشرط يعتبر من الشروط غير المالوفة بالعقود العادية (عكمة الحلاقات ٧ تشرين الثاني سنة ٩٩٧ قضية قمانون ع بمجلة القانون العام اسنة ٩٧٣ (ص ٩٧٣) ومحلس شورى الدولة ٧ مارس سنة باشتراك الافراد بادارة المرفق العام لاعتبار العقد ادارياً فقال: ان عرد المساهمة بالأدارة لاتكفي وحدها وانحا مجبان يضاف الدفلك ان يكرد المناق العام محتوياً بحد ذاته على طرق خاصة العمل

للسؤلية عن فعل السلطة

LE FAIT DE PRINCE

بعد ان اتينا على نظرية الحوادث الطارثة بالقانون الاداري لا بد لنا ان نأتي على نظرية هامة في هذا القانون هي نظرية عمل الحاكم او الامير او السلطة نظراً للتشابه بينها .

(٣٢٦) ما هي تظرية فعل الحاكم او الامير? يراد بهذه النظرية ان السلطة القائمة بغد ان تتعاقد مع الافراد يضدر عنها عمل قانوني و) عبس دورى الدولة ١١ حزيران سنة ١٤٥ فضية و جرفة ، والوز ١٤٥ م. ٩٠٠ وووا مايس سنة ١٤٥ فضية و جاكين وعبلة القانون العاملسنة ١٤٩ ص. وموال فاليف؛

او اي اجراء قانوني من شأنه ان يعدل الوضع التعاقدي» القائم فيجعله اكثر صعوبة او نزيد في تكاليفه فسا هي مسؤلية الدولسة في هسذا العمل ?

وقبل الاجابة على هذا السؤال نفيدأن العلامة لا دوكي (1) قال: ان العمل القانوني الذي يصدر عن الدولسة فيؤذي الى ارهاق مركز المتعاقد مع الدولة يحصل بنشر قانون جديد او نظسام يتضمن قواعد عامة دون النظر الى وضع خاص بذاته او فرد معين فينشأ عن هذا التشريع الارهاق بمركز المتعاقد مع الدولة.

اما اذا اصدرت الدولة قانونا أو مرسوما قصدت به حالة معينة بالذات فترتب عليه تعديل وضع ناشيء عن العقد فان الدولة تعتبر في هذه الحالة مسؤلة مسؤولية عقدية ولاعبرة القانون الصادر ولا للمرسوم لان الدولة قصدت الاخلال بوضع قانوني معين بالذات وهي لا يجوز لها أن تمس بمركز قانوني فأذا عرضت القضية على الحاكم فألها لا تأخذ بالعمل القانوني الصادر لانه أصر بوضع حرت في فرانسة فلن الحكومة تعاقدت مع احدى المؤسسات على أن جرء بوض ٧٠٤ ، ١٥ كا أرجع نفسه ض ١٣ ياوما بعدها، وراجع أوراد، فقرة ٩٨٧

ان لوبادر يعرف (فقرة ٨٢٣) نظرية فعل السلطسة أو الحاكم أوالمرنس بانهاكل تدبير ضادر عن السلطات العامة من شأنه ان يزيد في صحوبة العمل على المتعاقد او ان مجمله اكثر كلفة القيام بتنفيذ العقد مجيز لعالر نبوع على الدولة بالتعويض الكاماء

تتسلم منها و اسناد ايراد، مرتب كتدفع لها بصفة مرتب ، مايو أزى ارباح هذه السندات الا ان المجلس النيابي رفض اقرار الاغتادات لللازمة لدفع هذه المرتبات فامتنع الوزير مسن دفعها فراجفت المؤخسة مجلس شورى النولة فقضى هملذا الاخير بقرار اصمدره بتاريخ ٨ آب سنة ١٨٩٦ بان للمؤسسة حقاً في قبض قيمة المرتبات والغي قرار الوزىر الذي لجأ ثانية الى مجلس النواب وطلب اقرار فتح اعتإد لتنفيذ حكم محلس شوري الدولة مدليا امامه بان الصفه الألزامية للعقود التي عقلتها للدولة مع المؤسسة تجبر الدولة على المدفع رغم كسل قرار مخالف يصدره البرلمان فاضطر المجلس بجاه هدفه الحجة القانونية الظاهرة الواضحسة الى اقرار الاغتاد تنفيذا لقرار مجلس شورى الدوله وهذا معنى قولنا اناللولة لا بجوز لها عن طريق القانون او المرسوم ان تمس وضعاً قانونيا معيناً اى متعاقد امعينا بالذات والاكانت مسؤلة ومسؤوليتها هنا ليست نأشثة عن عمل السلطة بل عن اخلالها بالعقد بمعنى ان مسؤوليتها عقدية لاناشئةعنفعل الحاكم

وقد أشار للعلامة ودوكي وايضاً الى حادثة احرى هي ان الحكومة الفرنسية قد تعاقدت مع احدى الشركات فظلب بعض النواب اصدار قانون تفسيري يحل للدولة من التزاماتها الا ان وزير الاشغال العامة وقف منادياً بان القانون هو للذي يحل المدولة من واجباتها هو قانون عدم الفائدة لا يأخذ به مجلس شورى المدولة

وبهذه الظريقة تمكن الوزير من أخذ موافقة المجلس على ردالاقتراح المعروض .

ان ما جرى في فرانسة وجد له شبيه في بلجيكا فقسد ارادت الحكومة ان تخفض اجور المهندسين الذين تعاقدت معهم على تغمير المناطق الخربة فاجتالت بقانون ميزانيسة سنة ٩٧٨ فسادخلت نصاً قانونياً يجيز لها اجراء هذا التخفيض وقد كان هذا العمل مثار نقد من فقهاء القانون الاداري في بلجيكا الذين عابوه وقالوا: ان هذا النص وان تضمنه القانون لاقيمة لمفلا يجوز اعفاء الدولة من الترامات وافقت عليها بمحض ارادتها والمحاكم كفيلة بضائة جقوق المتعاقدين الشخصية وازالة كل ضرر يلحق بهم (١)

ظهر مما تقدم أن الدولة أذا قصدت بطريق مباشر المساس بمركز أو وضع أو حالة قانونية للمتعاقد معها فعدلت بغض نصوص العقد فأنها تكون مسؤلة مسؤولية تعاقدية لا خلالها بموجب للغقد لا مسؤلية ناقجة عن تشريع قانوني عام يتضمن قو اعدعامة دون النظر الى مركز قانوني بذاته أو حالة قانونية معينة أذان مسؤلية للدولة في هذه الحالة تعضع لقواعد المسؤلية الناشئة عن عمل السلطة أو فعل

١) جزء ٣ ص ١٠ ۽ وما يعلما

٢) ده باج: موجز القانون المدني البلجيكي، جزء اول، فقرة ١٩٠
 ص ١٨٧

الحاكم

وقد تقغ مسؤولية الدولة من ناحية ثانية بصدور عمل مادي ضرف عنها يكون من شأنه الاخلال بالتوازن ألمالي للعقد فالدولة تغتبر مسؤلة هنا ازاء المتفاقد معها استقراراً لوضع المتعاقد القانوني كها لو فرض ان شركة نالت امتيازاً للنقل المشترك في ناحية معينة من البلاد فجاءت الدولة تراخها في هذا الغمل وتسير عربات لها بالنقطة التي رخصت للشركة العمل في نطاقها لان وضع الشركة هو وضع شخصي لا يمكن للادارة المساس به واذا فعلت جاز الشركة ان تطلب الى الادارة الرجوع عن عملها بتسيير العربات فاذا رفضت صراحة او ضمنا رجعت الشركة الى مجلس شورى الدولة طالبة الغاء عمل الادارة مع التعويض.

فاذا خرجت الحالات التعاقدية او المادية الصرفة عن نظريسة فعل السلطة امحصرت مسؤولية الدولة التي تعاقد مدم الافراد بعقود ادارية التوريداوللاشغال العامة او للالتزام بمرافق عامة باصدار قانون او مرسوم ذي صفة عامة غير شخصية يؤدي الى ارهاق الفيريق الذي تعاقد مع الدوله او زيادة التكاليف التي التزم القيام مها الدولة

ولا بد من اعطاء مثال على هذه الحالة التي تعتبر الدولة مسؤلة عنها ستناداً الى نظرية فعل السلطة على الوجه الاتي : لو قرض ان شركة التزمت من الادارة بناء دور السكن التي تخربت بفعل الزاز ال فجاءت الادارة اثناء قيام الملتزم بعملية البناء نزيد التعرفة الجمركية على مواد البناء من ترابة وجديد او تزيد اثمان مواد البناء المقررة قبلا فان اللولة وان كانت بزيادة التعرفة الجمركية او زيادة اسعار البناء لم تقصد الاضرار بالشركة المتعاقدة معها وقد وضعت الضريبة او زادتها بصورة عامة الا ان الشركة تتأثر مادياً من تدبير السلطة هذا فاذا تأثرت فعلا من هذا التدبير فهل يحق المشركة مطالبة الادارة بالتعويض عن الاضرار التي لحقتها مسن جراء تشريمها الجمركي او زيادة اسعار البناء؟

وقس على هذه الحالة ما اذا كانت مواد البناء معفاة من كـــل ضريبة ثم فرضت الدولة ضريبة عليها

ان مجلس شورى الدولة الفرنسي كان يقضي أولابغدم مسؤلية الحكومة تجاه المتعاقدين معها لانها لا تسأل عن اعماله التشريعية العامة غير الشخصية (١)

الا ان محلس شورى للدولة الفرنسيكما اشار العلامـــة و بول دور (٣) وجد أن وضع الشخص الذي تعاقدمع الحكومة يختلف من

 ⁾ جموعة قرارات بجلس شورى الدولة لعام ١٨٧٤ ص ٢٣٩٥ قرار محلس الشورى المؤورة في ١٧ نيسيان سنة ١٨٧٤ ، واطروحة و برونة ١٠وعنو الهاسئوولية الدولة المشرحة ،باريس سنة ٢٣٦٠ ، ص ١٤٠ وما يعلما
 ٧) ص ٧-٧ وما يعلما

وضع الشخص العادي الذي لم يرتبط معها باية رابطة تعاقدية ، وان تعويضه هنا لاينشأ عن اعمال الدولة المشترعة وانحا يبنى على اساس نظرية العقد وتفسير ارادة المتعاقدين تفسيراً يطابق حسن النية ، واقر بالتعويض معتبراً ان الفريق الذي تعاقد مع الدولة لم يكن متوقعاً التكاليف الجديدة التي فرضتها الدولة فاخلت بميزان العقد.

الا ان مجلس شورى الدولة عاد فميز بين امرين الامرالاول ، انشاء ضرائب جديدة لم تكن قبلا وقت العقد ففي هذه ألحالة منح المتعاقدمع الدولة تعويضاً

والامر الثاني زياة الضرائب القائمة وقت العقد' فلم يقض فيها بالتمويض (١)

ويعلل الاستاذ تيسيه: (٣) هذا التفريق بان انشاء ضريبة جديدة من الامور التي يصعب على المتعاقدمع الادارة توقيعها وقت العقد بينها الزيادة في الضريبة القائمة يمكن للمتعاقد أن يتوقع صدورها حزر السلطة

ولا يخفى إن هذا التمييز لا يمكن الاحذبه لانمصكسي ولذاك رجع مجلس شورى اللولة القرنسي عنه فأقر حق المتعاقد مع الادارة بالتعويض في حالة احداث ضريبة جديدة او زيادتها وحسنا فعل.

٣) الاطروحة السابقة
 ١٤) فقرةه ١

يستخلص مما سبق أن الدولة أذا زادت في أعباء الفريق الذي تعاقد معها أو عاقت تنفيذ العقد أو عدلت شروط الاتفاق عن طريق العشريع العام تكون مسؤلة ومسؤليتها هنا مبنية عسلى مجازستها حق التشريع وأضرارها بالغير المتعاقد معها بصورة غير مباشرة (١)

هذة المسؤلية ليس فعل الحطأ الصادر عن الدولة باصدارها تشريعاً يمس بحقوق المتعاقد معها خلافاً الصادر عن الدولة باصدارها تشريعاً يمس بحقوق المتعاقد معها خلافاً لما اقره مجلس شورى الدولة الفرنسي في قرار اصدره بتاريخ ٢ كانون الثاني سنة ٩٠ ١٩ (٢) ولا مخالفة شرط الفهان الضمني المقرر بالعقد بأبقاء التوازن المالي وعدم الاخلال به وعدم جواز احداث تشريع يخل بشروط النزام المتعاقد مع الدولة الغرنسي الصادر في ٢٩ كانون خلافا لقرار مجلس شورى الدولة الفرنسي الصادر في ٩٦ كانون الاولسنة ٥٠ ١٩ (١) وقراره الصادر في ٨٧ تشرين الثاني سنة ٤٢٩ (١) وأما المتعاقد قد الغيت او تعدلت بحيث أصبح النزامه غير النزامه الاول وان وضعا خديداً قد نشأ يستحق على اساسه التعويض (١) والحق

اً ﴾ شُوَّرَى الدُّولَة الفرنسي في ٢٠ مايس سنه ٩٠٤ الحموطة ص ٩٢٥

٢) الجموعة من ٦٢.

١) سېري ١٩٠٧ ، ٣٠ ١٥٨ (١

٧) مجلة القانون العام لسنة ١٩٢٥ ص ٧٧

T= >= £19 00 (T

هو ما قرره هذا العلامة لأن التعويض لا يستحق بسبب وجود العقد وأنما لو اقعة جديدة خلقت حالة قانونية جديدة يجب التعويض عليها وهذا الرأي اعتمده فالين «ايضاً» (١) فقال انمن صالح اللولة انتواجه كل صعوبة تعترض ادارة للرفق الذي عهدبادارته الى الأفراد بالمساهمة بالاعباء الجديدة التي خلقها تشريعها بحيث يعاد الى العقد توازنه المالي الذي اختل بالتشريع الجديد وهذا الرأي يتفق مع رأي الاستاذ وويز ، الذي رأى ان اساس المسؤلية مبني عسلى عجرد قيام اللولة بتذبير من شأنه الإخلال باقتصاديات العقد لم يكن متوقعاً من المتعاقد مع اللولة (٢)

(٢٢٨) شروط تطبيق نظرية المسؤلية عن فعل السلطة:

يشترط اولا لتطبيق نظرية المسؤلية عن عمل السلطة ان يكون التشريع الجديدغير متوقع من احد القريقين اما اذا كسان متوقعساً وقت العقد فلا تطبق احكام هذه النظرية

ويشترط ثانياً ان يكون الضرر الناشيء عن التشريع من شأنه قلب توازن العقد وهو يصيب افراداً محدودين من السكان اما اذا كان الإجراء الصادر عن الدولة يقلل نسبيا في الاربساح أو ينقص من الاستغلال وقد صدر لمصلحة الجاعة باكملها فلا يمنح التعويض وعلى هذا الرأي سار العلامة «هوريو» في تغليق له على قرار صدر عن مجلس شورى الدولة بفرانسة بقضية تحريم « الابسنت » منشور

٤) ص ١٦

ه) دويز ، فقرة ٨٠٧

بمجموعة السيراي» لعام ٩٧٣ (١) فقد قال الثللتزمي المرافق العامة حق مطالبة الدولة بالتعويض اذاكانت بسلطتها التشريعية قد قلبت شروط العقد وتبعه (مارسيل فالين ، فقال : (أن نظرية المسؤليسة عن السلطة ولا تطبق الا اذا اثبت المتعاقد سواء اكان متعهد نقل او ملتزم مشروع او متعهد تورید ان التشریع قــد قلب اقتصادیــات المقد(٧) وهنالك مض الاجتهادات تقر الاخذ بنظرية المسؤلية عن فعل السلطة اذاكان التدبير الذي اتخذته السلطية يتناول جوهر العقد وموضوعه الاصل وقد سار القضاء الاداري الحديث في فرانسية على انه لايشترط لتطييق و نظرية فعل السلطة ا واستحقاق التعويض ان يكون التشريع الذي اخل بالتوازن المالي العقدمن فعل الشخص الاداري المتعاقد نفسه بل يكفي ان يكون صادراً عن الدولة او اي شخص اداري آخر (٣) خلافاً لاجتهاده السابق(١) وأعا اذا حصل الاخلال بالعقد من الادارة المتعاقدة فانه تطبق احكام هذه النظريسة واذا صدر عن سواها فتطبق نظرية الحوادث الطارثة

٧) قرارات مجلس شورى الدولة المسادرة في ١٠ كانون الثاني سنة ١٩٠٨ و
 ٢٧ كانون الاول سنة ١٠٥٥ و ٢١ تشرين الثاني سنة ١٩٩ و ٨٨ تشرين الثاني سنة ٩٧٦ و ٨٨ تشرين الثاني سنة ٩٧٦ و ٢٨ ١٨

٣) لوبادر فقرة ٨٧٣

١) لويادر فقرة ٨٧٦ وقت مجلس شورى الدولة الفرنسي العمادر في ١٥ تموز سنة ١٩٤٩ يقضية مدنية اليف وانظر ايضاً لو بادر فقرة ٨٣٨

المسؤلية عن عمل السلطة ؟

ان النظريتين متفقتان على انالتعويض يتوجب في حالة الاختلال بالمقد (١) وتفترقان في انه في الظرف الطاري م يختل تو ازن العقد بحادث استثنائي غير متوقع بيها في نظرية فعل السلطة لا يعتبر الغمل القانوني حادثاً غير متوقع بالنسبة اللولة فالدولة فريق في العقد والطاريء هو التشريع الذي سمي بعمل السلطة و اما الطاريء في نظريسة الحوادث الطارثة فيكون خارجاً عن ارادة الطرفين المتعاقدين وليس لارادتها دخل في وقوعه كما يحدث في حالة الحروب مسن ارتفاع الاسعار او هبوط سعر العملة ومن ثم فان نظرية فعل السلطة تؤدي الى تعويض كامل الضرر بينا نظرية الظروف الطارثة تؤدي الى تعويض للمتعاقديت كن بعمن مواجهة اللهبء بمعنى انه لا يدفع اليه كل الخسارة وانا تقسم التكاليف الجديدة بينه وبين الادارة (٢)

هذه هي نظرية المسؤلية عن عمل السلطة المقتبسة من العلم و الاجتهاد والتي بمقتضاها تقوم الدولة او اي شخص اداري آخر اثناء قيام الملدم بالتزامه باتخاد تدبير قانو في من شأنه ان يزيد الضريبة القائمة او احداث تشريع اجتماعي او عمالي بخلق التأمينات الالزامية لمصلحة الاشخاص

١) دوكي : بزء ٣ ص ١١ و١١ و١١

٧) عبلس شورى الدولة القرنسي في ٨ تشرين التاني سنة ٩٤٤ الجموعة ص
 ٣٨٧

٣) چيز : چزء ص ه٢٥ وما يعدها ؛ بوتادر : ص ٢٩٣ وقالين عن ١٥٨

الثابعين الملتزم او الاقلال من ساعات العمل ، فالدولة تلزم بعملها القانوني هذا بالتعويض الكامل المتعهد من جراء هذا التشريع الذي زاد في تكاليفه والذي لم يكن يتوقعه قبلا والذي اخل بميزان العقد الاقتصادي ولذلك وجب في كل حالة التحقق من التدبير القانوني الذي اتخذته الدولة هل زاد فعلا في تكاليف المتعهد واثر في شروط العقد واوجد اختلالا بين واجبات كل من الدولة والمتعاقد

وشوري للدلة الفرنسي ۽ شياظ سنة ٩٣١ ، لوبادر، فقرة ٨٢٤

مراجع البحث في نظرية المسؤلية عن عمل السلطة :

دويز ص٠٥٠ وما بعدها

وجيز ض١٩٧٠

وييكينو ص ١٤٨

دویونارد ص ۱۱ و ۷۲۸ وفالین ص ۲۲ه

ولوبادر ص ١٥٠

و تعلیقات و کورنی ی علی قرار علس شوری الدولة الفرنسی الصادر فی ۳ شباط سنة ۱۹۷۰ بقضیة و فروما سول ۱ عجلة القانون العام لسنة ۱۹۳۱ ص ۸۰ و ولاتورنری و علی قرار محلس شوریالدولة الفرنسی فی ممارسسنة ۱۹۷۸ فی محله القانون المام ۲۷۵ م

وتعلیقات و هوریوه علی قرار مجلس شوری اللولة بر مایس سنة ۹۰۰ ه سیری ۱۹۰۴ و ۲ حدیران سنه ۱۹۰ میری ۱۹۱۵ و ۲ د ۱۹۱

وتطبق و مستر ، على قرار مجلس شوري الدولة الفرنسي في ه تموز سنة

71 64 6 40 - 62 - 646

وراجع 1 فيكارى 1 فيالتعديلات التي ادخلت من قبل الادارة على عقودها ٠ اطروحة باريس ٩٣٧ معها افاذا تحقق هذا الامر فان الدولة تتحمل هذه المخاطر التي نتجت عن تدبيرها القانوني بمنحها للملتزم تعويضاً كاملا ويشترط فيكل هذه الحالات ان لايكون التشريع عاما كمااشرناو الاوجب على المتغهد ان يتحمل نصيبه من التشريع كبقية المواطنين ويتم هذا الامر كما لو زادت الدولة تعرفة السكك الحديدية او احدثت ضريبة جديدة عامة قائمة او اقرت تعديلا لساعات العمل فجعلتها لاز بدعل الثان شاعات او اوجبت التعويض العائلي او الاجازات التي يستمر فيها المرتب فان مثل هذه التدابير تتناول فئات المواطنين لافريقا معينا منهم ، وهي يذلك تراعى المصلحة العامة والضرورات التي اوجبت احداث الضريبة. وقد قرر الاجتهاد بانه لم يكن يدخل في صمير احد المتعاقدين في هذه الحالة ان تتخلى الدولة عن التشريع في مثل هذه الامور وان تتعطل ادارة التشريع ولذلك لم يوجب الإخذ بالنظرية في مثل هذه الحالات فيعفى البعض من التشريع بينايستمر التشريع على الاخرين(١) وانما الاجتهاد متأثر أبنظرية الحوادث الظارئسة يمنح عسادة الملتزم تغويضاً إذ رأى أن التدبير العام قد قلب اقتضاديات عقد الالتزام ويظهر ان اجتهاد مجلس شورى الدولسة استقر على هذا اله أي(٢) ، شورى الدولة ١٥ كانون الثاني سنة ٩٤٣ ، مجموعة (١) مجلس شوري النولة، ٤ ادار منة ، قضية ارملة ومارمية، المجموعة ص ۲۷۲ ومجلس شوری الدولة اول ثباط سنة ۹۳۹ ، قضية ، لوستر ، المجموعة

سى ؟ ٧) شورى الدولة ، ١ 1 شباطسنة ٩٣٩،الشركة المساعدةلمر افتىالبلدية ،مجموعة سيرى ٩٢١،١٢، ٨٤ وتعلمتي افتقادى ٥ لأليبير ،

الاجتهادات عام ٩٤٣ ص ١٤ و ٥ نيسان سنة ١٩٤ المجبوعة ١٠٥٠ وعجلس شورى ٩٤ الحار شنة ١٩٤ المجبوعة ١٩٣٠ وعلس شورى اللولة ٩ مارس سنة ١٩٤٧ المجبوعة ص ١٨٣ وشورى اللولية ٩ مارس سنة ١٩٤٧ المجبوعة ص ١٨٥ ومجلس شورى اللولة ١٧ تموز سنة ١٩٤٠ المجبوعة ص ١٤٤ عفلاف ما اذا كان التدبير خاصا يتناول الملتزم بالذات او بعض عناصر استغلال الامتهاز كاحداث ضريبة دخولية على الفحم فانه يتأثر بذلك ملتزم التنوير لان الفريقين حين تعاقدا وضعا أمامها الحالة التي كانت قائمة وقت المقد وصاحب الامتباز له الحق بالتعويض اذا تفاقم وضعه وزاد تكليغه بتحميله تكاليف خاصة ينو وتحتها هذا ما قررته احكام مجلس شورى الدولة الفرنسي (١) لهذه النظرية الهامة أوردناها بايضاح وتبسيط.

۱) مجلس شوری الدولة ۲۰ ادار سنة ۹۰ و الهموعة ص ۱۲۶ و کالمای ۲۰ کانون الاول سنة کانون الاول سنة ۱۲۵ الهموعة ص ۱۰۱۹ و کاذلك ۱۵ کانون الاول سنة ۹۷۷ الهموعة ص ۱۹۵

المسؤلية في حالة تعديل المراكز القانونية

اوردنا في الجزء الاول من هذا الكتاب بحثا عاماً عن الحالات القانونية من فردية وعامة (١) والان نأتي على ايضاح درجة مسؤلية · الادارة اذا مشت الحالات القانونية من فردية وغامة

(٢٣٠) مسؤلية الدولة عن تعديل الحالات (المراكز) القانونية :

قلنا في الجزء الإول بان القاضي لا يجوز له ان يطبق قانونا على وقائع حدثت قبل صدوره طبقاً لنظرية عدم وجعية القوانين وقلناان التشريع الجديد يمند اثره الى المستقبل فيحكم كل الروابط والوقائم السيق المحدث بعد صدوره والان نتساءل فياأذا كان يجوز عن طريقة التشريع تعديل الحالات القانونية الثانية للافراد?

وقبل الاجابة على هذا السؤال نفيد ان الحالة الشخصيسة او المركز الشخصي هي المنافع والاوضاع الخاصة التي تتولد للافراد عن اعمال قانونية شخصية (Actes Subjectifs) او بعبارة اخرى هي المنافع او المزايا التي محميها القانون وبذلك تنقلب الحالات حقوقاً من حما القانون

وهي قسان : اما حالات قانونية فردية ناشئة عن العقود وامسا حالات قانونية ناشئة عن عمل اداري فردي

ففي الحالات الاولى بما انها مبنية على العقدفلا يموز لغير الارادة

١) ص ٢٢ وما يليها

التي انشأت هذه الحالات ان تتناولها بتعديل سواء في الماضي او في المستقبل ومن ثم فليس لسلطة البرلمان ان تضعق اعدعامة غير شخصية تحس هذه الحالآت (المراكز) الشخصية او الفردية القائمة فلا يجوز السلطة البرلمان ان تقرر ان مركواً وحالة ، قانونياً نشأ مطابقاً للقانون لا ينتج في الماضي آثاره القانونية لان هذا يخالف القاعدة الرومانية الشهيرة بان والعمل القانوني محكوم بالمزمن الذي نشأ فيه ،

الا اننا نلاحظ انه بجانب المراكز (الحالات) القانونية الفردية توجد قواعد عامة تكميلية تخضع في تنظيمها القواعد القانونية الآمرة بحيث يجوز للمشترع ان يعد لها كما يشاء بطريق عام وهذا التعديل يؤدي الى ازدياد او نقص في قيمة المراكز الفردية ولهذا فان المشترع لا يستعمل هذا الحق ألا بتحفظ شديد بناء على ظروف اقتصادية او سياسية كما لو صدر قانون بالمورا توريوم (تأجيل الديون) على اثر ضائقة اقتصادية شديدة فان المشترع يقر بطريق عام وغير فردي تقسيط اداء الدين او تأجيل الدفع لمسلة معينة فهو بذلك لا يعدل في المركز القانوني الفرذي وانما في طريقة اذاء الدين قس على ذلك عقد د الالتزام بالمرافق للعامة فهي عقود غتلفة تحتوي على نوعين من الاعمال من طبيعتين غتلفتين .

الثاني : النظام الذي ينظم المرفق الغام فانه يزود الملتزم بمركنر

قانوني عام غير فردي شخصي فردي (شخصي) بوز الدولة مــن جانبهاان تعدله في اي وقت

ويضاف الى ما تقدم عقود العمل بين رب العمل والعامل فهي اعمال قانونية ذاتية غرضها الاضاسي انشاء حالات (مراكز) شخصية للمتعاقدين ولكنه من جهة اخرى هي عمل مختلط تحتوي على عمسل نظامي يزود المتعاقدين عمر كز (حالة) قانوني عام وغير شخصي يخضع للقواعد الآمرة التي لا يجوز للفريقين غالفتها كساعات الغمل والراحة الاسبوعية والاجازات المرضية (1)

فالقاعدة الاصلية هي التي لا يجوز للمشرع ان يمس المراكز القانونية الشخصية باي تعديل ولكنه يجوز له ان يغدل المراكز (الحالات القانونية) التكميلية الا ان المشرع في بعض الظروف الاستثنائية يتفق له ان يتعرض لحربة المتعاقدين فيوجب عليها اتباع قواعد معينة في المضرورة الاجتاعية الصرفة كقو انين الاجوز الاستثنائية التي دعت اليها ازمة المساكن في العالم فتدخل المشترع في حريسة المتعاقد بسيئ بوجوب التمديد وتحديد الاجرة ومن ذلك ايضاً التشريعات المتعلقة بالنظام العام او بالآداب العامة فان مذ فالتشريعات آمرة تسري مباشرة على كل العقود الجارية ولا شبيل الى نخالفتها كالقرار رقم ١٨ مباشرة على كل العقود الجارية ولا شبيل الى نخالفتها كالقرار رقم ١٨ التداول بالأوراق النقدية المزامياً لها قوة الإبراء مها كان نوع العملة التداول بالأوراق النقدية المزامياً لها قوة الإبراء مها كان نوع العملة

المتعاقد علىها

⁽۱) یونار ، ص ۳۷

ان فقهاء القانون الإداري اجسازوا استرداد القرار الاداري الفردي اذا لم ينتج عنه حق مكتسب امااذا كان نتج عنه حق مكتسب الفلم يجيزوا استرداده اذا كان القرار صحيحاً خالياً من كل عيب اما اذاكان معيبا فلم يجيزوا استرداده الا في خلال الملة التي يجوز أفيها رفع ذعوى الايطال لتجاوز السلطة وهي ستون يوما طبقا لنظام بجلس شورى اللولة اللبناني لفسرورة استقرار الأوضاع المترتبة على القرار الادارية بعد فوات معيان مختلفسان المعنى الأولى مسحب القرار الإداري بقصد ازالة كل اثرتم قبلا في الماضي

والمعنى الثاني، الغاء آثار العمل الإداري في المستقبل وان استرداد القرار الإداري يراد به بالقانون الإداري المعنى الأول دائماً بينها يستغمل للمهنى الثاني كلمة إيطال أو الغاء .

وقد يستعمل بعض الفقهاء لفظ الاسترداد ويقصد به المعينين معاً .

وقد اردنا من بحثنا هذا ان نعلم الشروط التي بمقتضاها يجوز لواضع للقرار الاداري ان يقرراسترداده ويكون لهذا الاسترداد اثر في الماني وان تعلم شروط استغيال الاسترداد بطويق الالغساء او الإبطال (١)

ويجب ان يعلم ان نظرية استرداد المترارات الادارية خاضعة لمبدأ عام من المبادىء الادارية الاساسية وهو عسدم جواز ان تمس الاثار الفردية المكتسبة استقراراً للاعمال القانونية فساذا صدر قرار اداري ورتب لاحد الافراد حقاً من الحقوق فانه يجب احترام اثار هذا الحق المقررة بالقرار الاداري على ان المبدأ العام الذي وضعناة على هذا الوجه تنتج عنه الافتراضات الآتية:

١) هنالك اعمال اداريةقد صدرت بوجه صحيح سليم وأعمال صدرت بعورة غير قانونية ولا يخفى ان الفيانة تسكون للاعسال الادارية الصحيحة فلا مجوز ان يتعرض لها بينا الثانية لا يكون لحسا الاحترام والمنعة التي للاولى

١) جيز : للبادى، جزء اول ص ١٩٨ وما يليها وتعليق بمجلة القانون العام ١٩١٠ ص ١٩٤١ ص
 ١٩١٠ ص ٢٤٧ وسنة ١٩١٠ ص ٥٢ وعام ١٩١١ ص ١٦ و ١٩١٥ ص

الير : المراقبة القضائية ص ٢١٦ برنار : القانون الاداري من ١٩٠

اندره : استرداد القرارات الادارية اطروحة باريس ٩٤٣

لويس لوكاس: استرداد القراوات الادارية افردية ، داللوز ١٩٧٢ قسم المقالات ص ٧٤

٢) وهنالك قرارات رئبت حقوقاً لمضلحة الافرادذوي العلاقة
 فلا يجوز مسها ويقتضي احترام هذه الحقوق وما تولده من آثار
 وقرارات لمتحدث حقا للافراد

٣) واخيراً يجب التفريس في استرداد القرار الاداري بسين
 المقررات ذات الصفة الشخصية والمقررات ذأت الطابع العام
 وأننا نبحث كل قسم على جدة.

(٢٣١) إسترداد القرارات الادارية الصحيحة القانونية.

لا يجوز استرداد القرار الذي صدر موافقاً للقانون وخاليا من كــــل عيب وقد استقر الاجتهاد الاداري على تقرير هذا المبدأ (١)

وان اساس هذا المبدأ مبني على قاعدة عدم رجعية القوانين في الماضي لان البغاء قرار اداري يحم استصدار قرار اداري آخر والعمل بالثاني دون الأول وهذا يخالف المنطق ويؤثر في المركز القانوني الذي اكتسبه الفرد عفمول القرار الاول (٢)

ويحسن بنا بعد هذا ان ننتقل الى الاسترذاد الذي يراد به الالغاء

۱) انظر علی سبیل المثال قرار مجلس شوری الدوله ۲۸ نیسانسنة۹۵۸عجموعة ص ۷۵

٧) ان عملس شورى الدولة الفرنسي استثنى من ذلك التدابير المتحسنة بعزل الموظفين فاجلز ان يكون لها اثر رجمي خلافا السبدأ المقرر اعلاه ، راجع قراره الصادر في ١٨٨ شباط سنة ٩٠٨ ، يقضية فرنكو المجموعة ١٨٧ و ١٦ مارس سنة ٩٠٩ يقضية سوكة ، المحموعة ص ٢٧٠ ان هما الاجتهاد لا يمكن تعليه منطقيسا و انظر البير : ص ٣٢٧) ولا يمكن تبريره الا على اساس الاعتبارات العمالسة ، جزء٢ (انظر دليس ص ٩٨٥) وقد تُقد هذا الاجتهاد و جيزع، البادى العامة ، جزء٢

واول ما يسأل المرء فيها اذا كان استرداد القرار الاداري الصحيح القانوني جائزاً عن طريق الالفاء ? وهنا يظهر اثر مبدأ عدم جواز المساس بالحقوق الفردية التي اكتسبها الفرد بالقرار الاداري ، لا مبدأ عدم جواز ان يكون القرار اثر في الماضي فساذا يعني اذا مبدأ احترام المركز القانوني الثابت الفرد الذي تولسد سن قرار اذارى ?

ومن المعلوم ان القرارات الادارية العامة يجوز في كل حين الرجوع عنها والغاؤها من قبل السلطة الأدارية التي اصدرتها كا استقر على دلك رأي مجلس شورى الدولة الفرنسي منذ صدور قراره في ١٧ مارس سنة ٩١١ بقضية بلانشه ه المجموعه ص٣٣٢ واما فيها يتعلق بالقرارات الفردية «الشخصية» فان المسألة فيها نظر: فان مجلس شورى الدولة الفرنسي قالبان القرار الاداري الفردي الصحيح لا يمكن استرداده ولا الغاؤه اذا تولد عنه حقوق لمصلحة الافراد ذوي العلاقة وقد سار مجلس شورى الدولة على هذا الرأى باستمرار (١)

١) انظر على سبيل المثال قرار مجلس شورى الدوله الفرنسي الصادر في اول
 كانون الاوليسنه ٥٠ ؛ بقضيه كهرباء فرانسه، سيري ١٩٤٩ و١٩٣٩ وتعليق بولاي .

وان تطبيق هذا المبدأ يجغلنا نتساءل بدورنا عن الغمل الذيولد الحقوق ? والى اى قدر لا يمكن المساس بالقرار الفردي الذي أنشاء حقوقاً للغير ؟

لا يحفى ان معنى العمل الذى ولد حقوقاً هو متسع للغاية وحيها نطلق لفظ وحقوق و لا يجب ان نقصر هذه الكلمة على الحقوق الفردية الشخصية الان الفردية الشخصية او بعبارة احرى على الحالة القانونية الشخصية لان علم الرجوع عن العمل اوالقرار الاداريكا يسري على القرارات والاعمال الفرديه يسري ايضا على القرارات النظامية وانما يمكننا القول ان القرارات الفردية الادارية على وجه العموم تنشىء اوتمنح حالات قانونية وهي بالتالي تتولد عنها الحقوق وفي المواقع القرارات التي لا تنشأ عنها حقوق ويمكن الغاؤها في المستقبل هي القرارات الرجائية التي تال بموجهاالفرد عجرد مساحدة (١)

ويضاف اليها القرارات الوقتية سواء اكان واضع للقرار اطلق عليها هذا الاسم^(۲) أو لان القرأر يتوقف نفاذه على القيام بساعمال أخرى لاحقة ^(۲) فإمعنى اذا عدم المساس بالقرازأت التي تنشيء حقوقاً?

آوار علس شوری الدوله فی ۲۸ حزیران سنه ۹۱۱ قضیب میفتون ،
 مجموعه ص ۹۸۶ وقدصدر عناسیه متح اجازة لدی المرض

۲) على شورى الدولة ۲۷ مايس سنة ۹۳۲ قضية انطوني داللوز ۹۳۷ ، ۳
 ۸۵ ، ۱۹ أدة مادم. ۹۶۸

٣) ١٨ تشرين الثاني سسة ٩٠٠ يقضية ملاجيء كوس للحموصه ٨٠٠ و
 ٧ مايس منه ٩٣٢ قضيه كالار المحموعه ض ٣٥٠

لا يرأد من عدم جواز التعرض للقرأرات الادارية التي تولد عنها حق فردي للغير ان هذه تبقى بمعزل عن كل تعديل او تغييرولكن المبدأ يعني ان الغاء الوضع الفردي لا يمكن ان يحصل الا بقرار اداري آخر يعلق عليه اسم القرار ألماكس او المضاد والذى لا يمكن أصداره الا ضمن الطرق والصيغ التي اشار اليهاالقانون بمعنى ان الذى اصدر القرار ألاول لا يسعه من تلقاء نفسه ان يرجع عنه اعتباطاً لا بد فى الرجوع عن القرار من اتباع الاجراآت القانونية باصدار قرار آخر يلغي الاول ضمن القيود والحدود التي عينها القانون فاذا عينت السلطة الادارية شخصاً في وظيفة فلا يمكنها ان تملغي هسذا التعيين عفوا (أ) وانما يجوز عزله أو تسريحة او احالته على التقاعد التعرار الشروط والطرق التي اقراها القانون لااستبداداً ويجبان يصدر القرار الآخر في الحلود التي اقراها القانون لااستبداداً ويجبان يصدر القرار الآخر في الحلود التي اقراها القانون لااستبداداً ويجبان يصدر

اما الرجوع عن القرارات الادازية غير القانونية فسان الامر يختلف هن الاول فالعمل او القرار الاداري الغير صحيح يمكن الغاۋه من السلطة التي اصدوته وينجر اثر هذا الالغاء الى المستقبل كما يجوز ان ينجر الى الماضى

ان اساس هذه القاعدة يرتكز على دعامتين:

١) مجلس شورى الدولة ١٤ حزيران منة ٩١٢ قضية وقولية ٤ المجموعة ص ١٩٥٩ وهو راي استقر عليه اجتهاد عجلس شورى الدولة

الدعامة الاولى ؛ تستتج من عدم قانونية القرار نفسه فان مثل هذا القرار لا يمكن ان يولد حقوقاً ويجوز بالتالي الغاقي في المستقبل (١) كما يمكن ان يكون لهذا الالغاء اثر في الماضي من قبيل العقاب على عدم قانونية العمل او القرار الصادر فيقوم مصدر القرار مقام القاضي الذي يمكم بالالغاء او الابطال في حالة تجاوز السلطة (٢) وان هذا المهذأ للذي اجاز السلطة الادارية كالوزير مثلا ابطال القرار غير القانوني من قبيل العقاب على ان يكون له اثر الابطال القضائي فيسا لو روجع القاضي وطلب منه الابطال لتجاوز السلطة لا يمكن اقراره الاضمن مهلة المراجعة القانونية لطلب الابطال من مجلس شورى الدولة وهي شهران وان هذه القاعدة طبقها مجلس شورى الدولية الفرنسي باستمرار منذ صدور قراره الاول المبدئي بقضيسة السيدة المستفرين الثاني شنة (٢)

۱) آليبر : ٣٣٦ ويقول الاجتهاد بان اثر الناء بجوز ان عند الى الماضي ۲) راجع : قرار مجلس شورى الدولة الفرنسي ، ۲۶ تشرين الثاني سنســة ۹۲۷ قضية بالدوشى ص ۸۷۷

٣) مجلة القانون العام ٩٧٢ ص ٥٥٠

^{781 (}E

القضايا الخارجة عن اختاص المحاكم الادارية

(٢٣٢) ما هي القضايا الخارجة عن اختصاص المحاكم الادارية ١) ان القضايا التي عُرج عن اختصاص المحاكم الادارية يمكن جمعها في ثلاث:

> اولا – اعمال السلطة التشريعية ثانياً ــ اعمال السلطة القضائية ثالثاً ــ اعمـــال السيـــادة

البرلمان سواء اكان قانوناً او عملابرلمانياً آخر وسواء تضمن هسندا المرلمان سواء اكان قانوناً او عملابرلمانياً آخر وسواء تضمن هسندا القانون قواعد عامة السير عليها كأكثر القوانين التي يصدرها اوكان خاصاً بحالة من الحالات كمنح الترام بمرفق عام تطبيقاً لاحكام المادة عاصاً بحالة من المستور اللبناني (۱) وتشمل كذلك قانون الميزانية السذي ليس قانونا الا من حيث موضوعه فهو عمل اداري

ويراد بالاعمال البرلمانية التي ليست قانونا القرارات التي تصدر عن المجلس النيابي او لجانه او احدمن اعضائه بحكم وظيفته

 ⁾ تقول هذه المادة لا يحوز منح اي التزام او امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية او مصلحة ذات منفغة عامة او اي احتكار الا بموجب قانون والى زمن محدود

وبما ان هذا المبدأ على اطلاقه يخالف المنطن فقد جاول المشرع والعلماء والاجتهاد تقييدهذا المبدأ كما سبق ان قررنا في بحث مسؤلية الدولة عن اعمالها التشريعية

على ماذا استنذ القائلون بخروج مثل هذه الاعمال عن صلاحية الحاكم الادارية وسواها ?

انهم استندوا على ما يأتي :

 ان السلطة التشريعية سلطة قائمة بذاتها ولا يجوز للقضاء ان يراقب تصرفاتها

٢ ــ ان السلطة التشريعية عثل الامة ولا سيادة عليها من احمد
 وبذلك لا تجوز مسائلة البرلمان عن اعماله امام القضاء

٣ ــ ان السلطة التشريعية حينها تنتهي وضعاً عاما تضع وضعا
 باعتبار ان الوضع الاول لا يو افق القانون

ان السلطة التشريعية مجتمعة كاعضاء البرلمان لا يسألون في اللسائير الحديثة عن اعمالهم

 لا يوجد هنالك نضوض تنيح القاضى ان يحكم بقضايا المسؤلية عن اعمال السلطة التشزيعية لان اعمال البرلمان لا صفة ادارية لها

٣ ـ ان القوانين بوصفها قواغد عامة تسري على الجميع فلا

١) دوير : مسؤ لية السلطة العامة ص ١٩١ - ٣١٩

يترتب ضرر خاص يضح طلب التعويض عنه

لا يمكن ان ينسب الخطأ الى السلطة التشريعية والخطأركن
 من اركان المسؤلية المدنية

٨ ــ ان تقرير المسؤلية عن العمل التشريعي يعوق التشريسع
 ويعرقل الاصلاح خصوصاً في البلاد الفقيرة التي لاتتحمل ميزانيتها
 دفع التعويضات لاربابها

وبما ان هذه الحجج لا تتفق مع قواعد المنطق لما يأتي :

١ ــ اذاكانت السلطة التشريغية ضلطة قائمة بذاتها منفصلة عن السلطة القضائية فلهاذا تقر مسؤلية السلطة التنفيذية عن اعمالها وهي بدورها سلطة مستقلة ايضاً كالسلطة التشريعية فسالحجمة الاولى لا تستقيم إبداً

٢ اداكانت السلطة التشريعية عمثل الامة باعتبار ان هسذه الاخيرة مصدر السلطات الاان هذا التمثيل لا يعصم السلطة التشريعية عن الحطأ كما وان فكرة سيادة البرلمان غير متفق عليها بين العلماء

٣ ــ اذاكان القانون الجديد اصلح من القديم ويتفق مع غايات
 المشرع الا انه يتفق احيانا ان يكون القانون الحديث مغايراً لقواعد
 القانون القديم قلا يجوز ابعاد المسؤلية لهذاالسبب

4 ــ ان عدم مسؤلية اعضاء البرلمان عن اعمالهم تقزرت بنص خاص في الدستور وليس هنالك من نص يقولبان السلطة التشريفية

غير مسؤولة عن اعمالها فلا يحتج بهذا ألسند

٣ ــ ان كون القانون عاما واحكامه عامة شاملة لا يمنع مــن ان يلحق ضرراً خاصاً بالغير خصوصاً اذا حظر نوعاً معينا مــن الاعمال او امم بعض الاموركشركات التأمين على الحياة كما فعلت الهندمؤخرا

ان اعضاء البرلمان يخطأون ويصيبون فلايمكن القول بعدم
 امكان نسبة الخطأ الى السلطة التشريعية

٨ – لا يصح بحجة الاصلاح أو أية حجة اخرى ان يترتب اذى لاحد من الناس ولهذا لا يمكن القول بان الاحد بمسؤلية السلطة التشريعية يعيق الاصلاح والتشريع الا ان القاعدة المقررة هي عدم مسؤلية الدولة عن اعمالها التشريعية وأنما تخفيفا لشدة هذه القاعدة جهد المشرع من جهة والفقه والقضاء من جهة اخرى للحدمن مبدأ عدم مسؤلية السلطة التشريعية بالطريقة الاتية:

 ١ ـ ان المشترع ينص صراحة على ان من يلحقه الاذى مسن تطبيق النص يمكنه المطالبة بالتعويض

فاذا تم هذا الامر زال الخلاف وانما موضوع الخلف هو ما اذا سكت النص عن ذلك

وهنا بدت الآراء الفقهية تظهر و تتطور بالموضوع فذهب هجورج سل الى وجوب التفريق بين نوعين من القوانين: القوانين الأصلية المي تنشىء قاغدة جديدة كالقانون الذي بحظر احدى الصناعات لخطورتها فهنا لامسؤلية على الاطلاق، والقوانين التكميلية وهي التي تنظم امراً جديداً كأن تجعل مادة محتكرة بعد انكانت حرة فهذه القوانين تسأل المدولة عنها(١)

وقال هموريو ، ان السلطة التشريعية تسأل على اساس نظرية الكسب فير المشروع وانما لا يمكسن الاخــذ بهــذا القول لان القانون نفسه هو سبب الكسب ووجود السبب القـــانوني يمنــعـتوفر اركان هذه النظرية

ويجاه هذا النقد قال «هوريو » لا يضح اعتبار القانون سببا شرعيا للكسب لانهمن صنع الدولة نفسها ^(٢)اما «دوكي»فيبني مسؤولية الدولة اساسا غلى ركن الخطر لا الخطأ وذلك تحقيقا لمبدأ المساواة أمام التكاليف للعامة ^(٣)

ويفرق بين الاعمال التي يخطرها القانون ألجديد لمخالفتها الاداب أو لاضرارها بالمصالح العامة اوالصحة العامةوبين الاعمال للتي لا تنطبق عليها هذه الاوصاف

ان هذه الطريقة صعبة حيث يكثر الجدل التفرقة بـين القائــون الاصــــلي
 والقانون التكميل ولذلك نقدها العالم.

٢) دويز : ص ٢١٧ سيري ، ١٧١٠ ، ٣ ، ص ،
 ٣) جزء ٣ ص ٢١٧ ، القانون الدستورى

ويقول عن الحالة الاولى بان التشريع الجديد من واجبات المشرع علمه ولا تترتب عليه المسؤولية من جراء القيام به لانه يغمل تحقيقاً لمنفعة عامة باسم المجموع ولا يقبل الاجتجاج بفكرة المساواة اما اذا كان العمل مشروعاً ولا خطر منه على الصالح العام فان منعه او اجتكاره او تأميمه بتشريع جديد يجب ان يقترن بتغويسض للذي لحقه الضرر

ونحن عُيل للاخذ بهذا الرأي لان التشريع في الحالة الثانية نوع من نزع الملكية للمنفعة العامه

هذه هي اقوال فقهاء القانون الاداري التي ترمي الى التخفيف من مبدأ عدمسؤ ليةالسلطة التشريعية عن اعمالها

اما محلس شورى الدولة الفرنسي ومحكمة الخلافات فقد خففا من شدة مبدأ عدم المسؤولية بتضييق دائرة تطبيقه في مجسال الغمل دون ان يخرجا عليه كما يظهر من الامثلة الاتية :

أ ـ اذا كان عمل الوزارة خاضعا لتصديق البرلمان قانونا فان للتصديق عليه يجعله برلمانياكموافقه البرلمان على المراسم الاشتراعية ولهذا رأينا عجلس شورى الدولـــة الفرنسي يجسيز الطعن بسالمرامم الاشتراعية امامه قبل نيل المصادقه البرلمانية عليها (١)

ب-قرر القضاء الإداري بحق صلاحية النظر بالدغوى المرفوحة

۱) علس شورى الدولة ١-١٧- ١٩٥٧ و ٣٠ - ٥- ٩٣٠ و ٢٧ و ١٩٥٠ و ١٩٠١ ، ١٥ ان و دويز ص ١٩٩١ ، ١٩٩١ ، وهنالك طريقة اغتذها حلس شورى الفرنسي نقال : ان العمل البرائي من حيث هولا يسأل حنه اما تضيف هذا العمل للبرائي من حيث هولا يسأل حنه اما تضيف هذا العمل للبرائي من حيث هولا يسأل حنه اما تضيف الميانات .

من قبل موظفي الحجلس النيابي ضد القرارات الصادرة عن رئيس المجلس والمختصة بالرواتب والزيادات

بقي الحال على ما قلمنا في عدم ترتب المسؤلية عن الاعمال الصادرة عن البرلمان مع تخفيف شدة هذا المبدأ بالطريقة التي اشرنا اليها الحان بدأ قضاء مجلس شورى الدولة الفرنسي يتطور تطوراً عاما فاجاز قبول دعوى التويض ضد العمل البرلماني ذاته وقد اشرنا قبلا الحكم الذي اصدرة في ١٤ كانون الثاني سنة ٩٢٨ بقضية و فلوريت وحيث قضى بالتعويض فعلا لشركة «المبان فلوريت وببب ما لحقها من الفرر لمنعها من متابعة اعمالها وكان هذا المنع مبنيا على قانون ٢٩ حزيران سنة ١٩٣٤ لحياية الالبان ومنتجابها مع لقول بان عمل هذه الشركة لم يكن ضاراً بالصحة العامة والقانون المصادر كان ساكتاً عن قضية التعويض فساراد الحجلس ان محكم بالتعويض للضرر الاستثنائي الذي لجق الشركة والذي لم يتبين ان ارادة المشرع كانت مانعة من نيله .

ويظهر من تتبع احكام مجلّس شورى الدولة الفرنسي انه يشترط لنيل التعويض ان يكون الضرر الذي لحق الطالب خاصا وقد نشأ بصورة مباشرة عن القانون الصادر (١)

رولان ، ص ۴۷۰ وجیز ، مقالة بمجلة الفانون العام لسنة ۱۹۳۸ ص
 ۸۷ و علم الشورى يرفض التعويض اذا كان العمل لا يستحق التشجيع ويترقب طيد ضرريا لصالح العام او بالصحة العامة (عمو عقجلس شورى الدولة ۲۶۱، ۱۹۴۰)

نانياً _ اعمال السلطة القضائية

إن الدولة لا تسأل عن الاعال القضائية لأن الحكم بمحرد صدوره واكتسابه الدرجة القطعية يعتبر حجة على الجميع وعنوانا للعدالة وصحيحاً ولذا لا يجوز الطعن بهمن جديدبعد استنفاد وسائل الطعن القانونية كما لا يجوز اتخاذ الطعن وسيلة لطلب التعويض يسبب ما نشأ عنه من ضرر ولهذا وضع المبدأ العام القائل الان أكتساب الحكم القوة المبرمة وعدم مسؤلية الدولة عنه امران متصلان غير منفصلين ».

بقيت الاحكام أو القرارات التي لا قوة مبرمة لها كسالأمر الصادر بالقبض وكالحبس الاحتياطي والتقديم الى المحاكمة فهذه الاحمال يرى بعض العلماء اخضاعها لقواعد المسؤلية ويرى البعض الآخر العكس واعتبارها كالاحكام القضائية عماما

ونحن نتبع في ذلك رأى * فالين *(١) في عدم ترتب المسؤلية لان ١ كثر الاحكام تكون صاذرة هنابناء على تقدير القاضي الشخصي ولهذا لا يمكن القول بوجود خطأ من قبله يبرر الزامه بالتعويض خلافا و لدوكي ٥ الذي اجاز المسؤلية عن الاعمال القضائية التي لا تتسم بصفة الاحكام فاعتبرها من الاعمال الادارية (٢)

^{1100 (1}

٣) دويز ٤ ص ٣٠٤ – ٣٥٥ يضاف الى ما تقدم تأييداً لحجتنا بعدم ثرتب التعويض عن اعال السلطة القضائية برمتها ان السلطة القضائية مستقلة عن الحكومة فلا يجوز بالتالي اعتبارها منولة تجاهها لانها ليست تابعة لها.

يلاحظ من جهة الحرى استقلال المحاكم القضائية عن المحاكم الاهراية الذي يمنع هذه من انتظر بالدعاوي المقامة على رجال السلطة القضائية خصوصاً وان هنالك طريقا خاصا لمسؤلية رجال السلطة القضائية هوطريق محاصة القضاة ولهذا حين رفعت امام مجلس شورى الدولة الفرنسي دعاوي بالتعويض عن احكام المحاكم القضائية على رجال القضاء فأنه قضى بعدم صلاحيتة . وبقيت مسألة هامة وهي مسو لية اللولة عن اعسال رجال الضابطة الغدلية

يظهر ان اجتهاد مجلس شورى اللعولة الفرنسي الحديث يقول بعدم مسو "لية رجال ضابطة العدلية ويجعل مبلماً عدم مسو "لية رجال القضاء ساريا عليهم (١)

اما رجال الشرطة والدرك القائمون بوظيئة للضابطة الادارية كالمحافظة على الامن العام والضحة العامة فيسألون عن اعهالهم الادارية السابقة على ارتكاب الجريمة لانه بعدار تكاب الجريمة تعتبر وظيفتهم من وظائف ضابطة للعدلية

ثالثا اعالالسيادة.

ان مسو ُ لية السلطة التنفيذية عن اع لهاقد تطور تحديثا فاصبح

١) محلس شورى الدولة الفرنسي ، ٢٧ حزيران سنة ٩٤٥ وعملة الفانون العام سنة ٩٤٦ أ

مهدأ مسؤليتها الاصل، وحدم مسؤليتها الاستثناء خلافاً لماكان حليه الامر في الماضي .

والفصل في ذلك يرجع الى مجلس شورى الدولة الفرنسي الذي لا يتقيد بالنصوص كالمحاكم المدنية بل يتبع سير المدالة في قراراته فقد اقرائيوم قاعدة مسؤولية الدولة عن أعمالها مستثنياً من ذلك بعض الامور واهم هذه الاستثنا آتهي اعمال السيادة موضوع بحثنا هذاً.

بقي علينا ان نتعرف الى الاعمال التي تعتبر داخلة في صيادة اللمولة، ان الاراء قد تعددت في هذا المجال، فن قائل انالباعث على العمل اذا كان سياسياً عدعمل سيادة والا عملا ادارياً يخضع لقواحد المسو ولية.

ان هذا الرأي اخذ به مجلس شورى الدولة الفرنسي بقرازاته في بادىء الامر منذ عام ۱۸۲۲ بقضيــة لافيت واعتــبر المباعث سياسياً اذا صدر العمل تحقيقاً لحماية الجماعة عامة او لجمايــة الحكومة من الاعداء .

ان هذا القياس الذي احد به مجلس شورى الدولة الفرنسي او لا مرن الغاية و غامض الغاية و هو يسهل الدولة ان تدلي بعدم مسو وليتها في كل عمل يضدر عنها و تقول ان باعثه سياسي لحايتها او لحاية الجهاعة مغ ان الاغسال الصادرة عن باعث سياسي هي التي تستحق المرقاية القضائية اكثر من شواها ومن اجل ذلك كلسه هجر مجلس شوزى الدولة الفرنسي هذا الاساس بالقرار الذي اصدر معام ١٨٧٥ كا هجرته عكة الخلافات بقرارها الضادر في ٥ تشرين الشائي صنة ١٨٨٠ .

وقال البعض : يعتبر من عمل السيادة ما تقـــوم به الحكومـــة تنفيذاً لنص دستوري (١)

ان هذا الرأي لا يمكن الاخذ به ايضاً لانه يخرج من اعسال السيادة كثيراً من الاعمال التي يجب اعتبارها عمل سيادة .

وقالت فئة اخرى ان ما يصدر غن الحكومة ينتبر عمل ضيادة وما يصدر عن الادارة يعتبر عملا ادارياً .

ان هذا القول يوجب معرفة ما يعد عملا حكومياً وما يعد عملا ادارياً وهذا صعب التحقيق .

الا ان الغلماء بعـــد ان تتبعوا احكام المحاكم اعتبروا الاعـمال الآتية تدخل في اعمال السيادة --:

الاعال المتصلة بعلاقة الحكومة بالسلطة التشريعية كمراسم
 دغوة الناخبين للانتخاب ومراسم دعوة البرلمان للاجتماع ومراسم
 حل المجلس النيابي او تأجيل انعقاده ومراسم اصدار القوانين

٢ ... العفو عن العقوبة فقد اعتبر مجلس شورى الدولة الفرنسي
 بآخر قراراته ان المرسوم القاضي برفض طلب العفو ليس صادراً
 عن شلطة ادارية (٢)

٣ ــ بعض شو ون الجيش والقوات شبه العسكرية .

۱) قالین ، ۹۷ هوریو ، جرء ۲ ص ، ۱۹۰ وما بطها

٢) كان يقول عملس شورى الدولة الفرنسي قبلا أن المرسوم يعصب من أحمال السيادة ولكنه عدل من ذلك يقراره الصادر في ١٥ اذار سنة ١٩٤٧

عرسوم اعلان الاحكام العرفية ولكنه لا يشمل الاجرأآت التنفيذية التي تصدر تطبيقاً لنظام الاحكام العرفية فتعتبر في جوهرها قرارات ادارية عادية .

 الاعمال التي تقتضيها سلامة للدولة العليا خلال الحروب والثورات والاوبئة والتطور في فرانسة يميل نحو تضييق دائرة عدم المسو ولية لان هذة الاعمال مرنسة تنسع في الظروف الاستثنائيسة وتضيق في للظروف العادية (1)

٦ ــ الاتفاقات اللولية وما يسبقها من مفاوضات او اتصالات أو مباحثات وما يلحقها من اقرار وتفسير رسمي وكذلك تنفيذ او عدم تنفيذ الموجبات اللولية (٣) وتمثيل المواطنين في الحسارج (٣) واللفاع عن ثقة الدولة وماليتها في الحارج فقد اعتبر مجلس شورى اللمولة الفرنسي ان كسل ذلك من اعمال السيادة ويضاف الى ذلك تسلم المجرمين أذاكان مبنياً على اتفاق دولي .

الاجراآت التي تتخذها الحكومة ضد الاجانب في حالة الحرب كالرقابة والحراسة والابعادكل ذلك يعتبرمن اعمال السيادة.

۸ - بعض الاعال الحربية كحجز السفن ومصادرتها او اخراقها
 او الاضرار بها او تغيير اتجاهها وكاعال الانتقام الحربي وكالحوادث

١) لليبر ص ٧٥ و ٢٧١ وما يعدها

٢) رولان ص ٦٦ - ١٧

٣) عمِلس شوزی الدولة القرنسي في ١٦ ايار سنة ٩٤١ سيری ٩٤٢ و ٣

الحربية وعمليات الاستيلاء على ألاموال في يلإد للمسلو المحتسلة وضحايا الغارات والقذائف وغير ذلك .

ولا يخفى ان ضحايا العمليات الجربية لا يستطيعون مقاضاة اللولة الاجنبية مباشرة بل بواسطة دولتهم عن طريق تعويضات ألحرب والتزام اللولة بها يعتبر من قبيل المساعدة (1) فاذا وضعت تشريعاً للتعويض عن الاضرار الحربية وما يلحق بها طبق هذا التشريع حسب نصوصه كما وقع ذلك في فرانسة بالنسبة لقانون ٢٨ تشرين الاول سنة ٢٤٦ اما اذا لم يصدر قانون بالتعويض فاناللولة لا تعتبر مسو الذعن الاضرار التي أصابت رعاياها في الخارج وكذلك لا تعتبر مسو الذعن الاضرار الحربية في داخل ارأضيها لان ذلك من قبيل القوة القاهرة (٢)

المسائل المتعلقة بسيادة اللمولة في الخارج فانها تعد جميعاً
 من اعمال السيادة وكذلك ضم الاراضى او التنازل عنها

هذه هي الاستثناآت التي تدخل في و أعمال السيادة اوالتي تخرج عن رقابة القضاء الادارية .

بقي علينــــا ان نعلن ان قسماً من العلماء أراد أن يقضي على فكرة (اعمال السيادة و والاستعاضة غنها بنظريات اخرى .

١) قالين ، لللحق لطبعة عام ٩٤٦ ص ٥

٧) دونر ، مسؤلية السلطة العامة ص ٧٣٧ وما بعدها والمصادر المتعددة فيه

وقال فالين: يجب الغاء نظرية (اخمال السيادة) والإستعاضة عنها بفكرة (سلطة الادارة التقريرية) التي تمنح الادارة سلطة مطلقة في تقرير هذه الأعمال التي يطلق عليها اسم (اعمال سيادة) .

اما مجلس شورى الدولة الفرنسي فلم يعد يشير باحكامسه الى وعمل السيادة اوهذا تطور في اجتهاداته الحديثة .

بقي و آبلتون » فانه يقول بايجاد طائفة من اعمال اللولة اقل من « اعمال السيادة » لا تسأل عنها اللولة الا خلطاً بالغ الجسامة وسماها « اعمالا شبه حكومية »

لهرق انتقاء الموظفين في البلدان العربية

(٣٣٤) انتقاء الموظفين في البلدان العربية: دعت اللجنة المدائمية المنبثة عن مؤتمر الاذارة العامة العربي ، بالتغاون مع الشعبة المصرية للمحهد اللولي العلوم الأدارية ، الى مؤتمر اداري عقدته في القاهرة من ١٢ نيسان الى ١٧ منه عام ١٩٥٥ ، وحضر المؤتمر نحبة من كبار رجال الادارة ومن الاساتذة العرب في علم الادارة يمثلون الاردن ، المملكة العربية السعودية ، السودان ، سورية ، العراق ، الكويت ، المبان ، ليبيا ، ومصر ، وقد أقر ت برناجاً للمؤتمر يتألف من الموضوحات الآنية :

- ١) المركزية واللامركزية في البلاد الغربية
- ٢) طرق اختيار الموظفين في البلاد العربية
- ٣) الاحصاء وطرق تنظيمه في البلاد العربية
- ٤) المؤسسات الاستبارية شبه الرسمية في العالم العربي

واننا فيا يلي ُنورد توصيات اللجنة الأولى بانتقاء الموظفين في الميلاد العربية على الوجه الآتي :

اولا: نظراً لأهمية وجود ادارة مركزية نختص بالنظر في هؤون الموظفين في كل دولة ، ولما يحققه وجودهــــا من صمانات تكفل حسن تفيذ قوانين الخدمة العامة ، وحيث ان بعض الدول

العربية لم تأخذ حتى الآن بهذا النظام ، توصي اللجنة بان تؤلف الحكومات المشتركة في هذا المؤتمر دواوين لشؤون الموظف بن في بلادها من اعضاء يتمتعون بحصانــة واستقلال في اعمالهم على ان تكون قرار أنهم خاضعة للمراقبة القضائية (١)

ثانياً : والى ان تؤلف دواوين الموظفين في الدول التي ليس للسها مثلها توصي اللجنة بتشكيل لجنة مركزية رسمية في تلك اللمول من اعضاءمشهود لهم بالكفاءة والنزاهة لتقوم باحراء المسابقات بين المرشحين للوظائف الحكومية على ان تكون قرارات هذه اللمهان خاضعة للمراقبة القضائية وان يتمتع اعضاؤها بالحصانة اللازمة .

ثالثاً: لاحظت اللجنة ان بغض للدول العربية لا تتبع طريقة المسابقات في انتقاء موظفيها؛ ولماكانت المسابقة هي الطريقة الفضلى لاختيار الموظفين ، فان اللجنة توصي باتواع هذه الطريقة في حدود اختصاص الوظيفة ، على ان يجوز الاعفاء من المسابقة التحريرية للمرشحين الوظائف المهنية والفنية التي يقتصر حتى للترشيع لها على

⁽¹⁾ اشرنا في هذا الجزء ان المادة ، يه من المرسوم الاشتراهي رقم ١٢ العمادر بتاريح ه كانون الثاني سنة ١٩٥٥ المتعلق بتنظيم الادارة العامة في لبنان قد نصب على ان ينشأ في رئاسة عجلس الوزراء عجلس دائم للخدمة المدنية محمسة ان يعالج شؤون الموظفين ، وان يدرس بصورة مستمرة جميع القضايا التي تؤدي الى تحسين الادارة العامة ، وتأدين التناسق اللازم بين مخطف اقسامها ، واختصار المعاملات والاجراءات :

نوع واحد من المؤهلات العلمية كوظائف الاطباء والمهندسين مثلاً وحملة الدرجات الجامعية الذين تتفق موهلاتهم مع طبيعة الوظيفة المطلوب شغلها ، وفي هذه الحالات يكتفى بالاختبار الشخصي مع مراعاة ترتيب التخرج (١)

رابعاً: نظراً لما تبيئته اللجنة من ان قوانين الخدمة العاصة في بعض اللول العربية لا تنص على مدة معينة لترفيع الموظف الىدرجة أعلى ، فهي توصي بان تنص قوانين الحدمة العامة دائماً على عدم جواز ترفيع الموظفين الى درجات اعلى قبل استكالهم مدة محدودة في المدرجات التي يشغلونها .

خامساً: لاحظت اللجنه ان بعض الدول لم تأخف بطريقة تنظيم التقارير السرية السنوية في حق موظفيها ؛ ولما كانت هذه التقارير ذات اهمية كبرى لكونها افضل طريقة للاستدلال على درجة صلاحية الموظف وقابليته للقيام بالغمل المعهود اليه به ، فان اللجنة توصى بتعميم الاخد بمبدأ تنظيم هذه التقارير واتحاذها اساساً لترقية

 ⁽١) سبق فأشر تا الى أن طريقة الامتحان للدخول في الوظائف الدائمة هي التي
 أحتمدها المشترع في لبنان بالمادة ١١ و ١٣ من المرسوم الاشتراعي وقم ١٤ بتلويخ
 كأنون الثاني ١٩٥٥ المتعلق بنظام الموظفين .

⁽٣) وهذا ما فعله نظام الموظفين في لبنان كما سبق فأوضحنان فان المادة ٢٦ من نظام الموظفين اوجبت ترقية الموظف بمكم القانون اذا قضى سنتين في درجة واحدة ما لم يكن قد صدر قرار من الحملس التأديبي بتأسير ترقيت أو اصدر للوزير المختص قراراً بتأسير المرقية لمدة سنة على الاكثر :

الموظفين ، على ان يكون الموظف الذي تقدم عنه تقارير من شأنها حرمانه الترقية حتى الاعتراض لدى الجهات القضائية المختصة ؛ ومن ثم توصي بوجوب احلام الموظف بمضمون مثل هذه التقارير (`).

صادماً : بالنظر لضاً لة رواتب الموظفين في معظم الدول العربية وبالنسبة الى تكاليف المعيشة فيها ؛ وبالنسبة الى الرواتب التي تعطى في الشركات والمصانع الخاصة ورغبة في عدم حرمان الدوائر الحكومية من الانتفاع بالكفاءات والمصالح الطيبة عن الموظفين ، ترحو اللجنة ؛ اللجنة الدائمة للمؤتمر ان تدخل صمن الموضوعات التي سوف تبحث في الموتمر القدادم موضوع رواتب الموظفيين وتناصبها مع اعباء وظائفهم ومسؤلياتها .

 ⁽¹⁾ نظمت المواد ٧٥ - ٢٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٧ الصادر بتاريح
 كانون الثاني ١٩٥٥ هيئة تفتئش الدولة في لبنان بأسلوب حديث، نحمنت حقوق الموظف وصائعها .

المركزية واللامركزية في الاقطار العربية

(٧٣٥) توصيات اللجنة الثالثة للمؤتمر الاداري للعربي الثاني:

أوصت اللجنة الثالثة المؤلفة من مندوبي الاردن ، ومصر ، وصوريا ؛ ولبنان ، والعراق ، والسودان ، للمؤتمر الاداري العربي الثاني الذي عقد في القاهرة عام ١٩٥٥ الذي دعت اليه اللجنة الدائمة المنبثةة عن مؤتمر الادارة العامة العربي الاول؛ بالتعاون مع الشغبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الأدارية في ايتعلق بالمركزية واللامركزية في الاقطار للعربية التوصيات الآتية:

١ ــ توصي اللجنة بتوجيد المصطلحات العلمية والمسميات الأدارية في البلاد العربية ، وتحقيقاً لذلك ثرى تبادل الاساتمذة والمحاضرين والمؤلفات بين دول الجامعة العربية ، وعقد المؤتمرات للمورية لهذه الغاية .

٢- تقدر اللجنة ان الادارة تابعة لظروف كل قطر ، ولكن التقارب في المناهج المتبعة امر ضروري لوحدة الأمـــة العربية ، ولذلك فان اللجنة توصي بالاخذ بأكر قدر مستطاع من التقارب بين النظم الادارية في البلاد العربية ؛ دون تناسي مقتضيات الظروف المحلية .

٣_ رأت اللجنة بنتيجة ابحائها ومناقشاتها ان البلاد العربيــة

تطبق بدرجات متفاوتة قاعدة عدم التركيز، او ثوسيع الاختصاص، وترى اللجنة تشجيع هذا الاتجاه بتوشيع اختصاصات كبار الموظفين في الدلطة الأدارية في العاصمة والملحقات .

٤ ـ تؤكد اللجنة ان اللامركزية تقوم على ركنين هامين: هما ايجاد هيئات منتخبة ، وتحويلها سلطات اداريةواسعة . لذلك فهي توصي – مع ملاحظة الاعتبارات الخاصة لكل قطر عربي – ان يفسح المجال لمجالس ادارية وبلدية على اساس الانتخاب الشعي المباشر، وان تحول هذه المجالس الاختصاصات المناسبة حتى تتمكن من تحقيق تقلم المناطق اجهاعياً وصحياً وثقافياً .

 توصي اللجنة، فيا يتعلق بالموظفين العامين الذين يمارسون الادارتين المركزية واللامركزية، بمراعاة التخصص فيهم وكفالة الأستقرارلهم وتمتعهم بحصانات قضائية خاصة تكفل حاية تصرفاتهم القانونية بالقدر المنصوص عليه في القوانين.

٧- تدعو اللجنة أصحاب الشأن في كل قطر عربي ان يؤمنوا تبادل القواتين والآنظمة الغامة وللوثائق والمستندات المتغلقة بشؤون الادارة للعامة ، وترجو ان تقوم الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية بالقاهرة بالعمل لتنفيذ هذه الرغبة .

٧- تؤيد اللجنة فكرة تأليف جمعيات او شغب ادارية في

الاقطار العربية على غرار الشعبة المصرية للمعهد الدولي للغلوم الادارية.

٨ - توصي اللجنة الجامعة العربية بالغمل على اصدار مجلة تعنى
 بنشر البحوث والوثائق المتعلقة بالادارة العامة في البلاد العربية.

الى هنا نختتم الجزء الثاني من القانون الاداري ؛ فنحمد الله تعالى على معونته ونرجو أن يسددخطانا في كل عمل عام .

جدول الخطأ والصواب

صواب	سطر	مبقحة	خطسة
الذي اقره	13	410	التي اقرها
دعواه	1+	770	دهوة
يوضعهم	14	440	بوضعهم
رُفے تحسم ۹۵۰	12	177	يترنع
تمسكم	15.	45.	فكم
	10	722	تعکیم ۸۰۰
للثعيين	19	Ya.	قصين
ان تجري ذلك	14	YeY	ان تجري
توصل اليها	A	TeV	توصل آلتي اليها
في جريسة	13	Ae7	من حرية
حظر	16	774	منا حطر
ويتضمن	14"	779	ويتضمن عسلي
تحتوي على	۳	TVI	ئيوي خد تميوي خد
الوظيفة	*	TVe	الوظيفة التأديب
في تقوير	1+	777	تقرير في
144	1	PY4	الفقرة ١٨٧
لا تتوقو	34	113	لا تقرير
لمن	14	113	법
کان منها	1Y	113	قهمثا
	4	3/3	اثارة
التوفيق	19	277	التدقيق
وان	17	• 73	وانسه
imprèvision	Y	£1"1	immevinion
يتراعي	Y	173	يتراض
لا تؤرُ	¥-	10.	t a

مواب	مطو	مشط	المطسأ
ان يعدى	1=	£a.	يتعلى
وهي	1	201	وى
لا مجوز	•	2°T	لا تجــوز
وان المادة ١٠	Y	toV	وان اه
الوزر اء	•	₹eV	لأوزراء
احبدار	17	£eV	اصداره
المقبقية	4	£7.	المتيلة
وزارات	٧	773	وزاراة
coutumière	1.6	277	contuimère
تقتضى	14	Ars	تقضي
ce dre it	17	£VV	le droit
انلماص	1	£V4	المام
المنية	•	443	المدينة
Y	1.	443	XX
440	Ł	173	•44
استتادآ	15	113	ستاندا
تژيد	*	173	تزيد
توكمها	14	۰۰۳	 توقیمها
وشخصي	3	9.4	شخصي
المعاقدين	16	***	المقامد بين
اختصاص	1	•11	اشتاص
	11	*14	لتكب
تنتهي قاعاً	11	•14	تتهی آغامـــاً
وضعآ ثانيآ	11	.17	وضعآ

فهرست الجزءالثاني

فقرة	4.6	مد	فقرة	ملحة
14.	 المسؤوليه الجزائية	144		القدمة
161	في أوضاع الموطف	TA-	184	٣٠٩ - نظام الموظنين ــ توطئة
TAY	في الحدمة النسلية	-AT	13/	٣١٧ - تعريف الموظف السلم
TAP	الوكالة	1A7	160	٣٧٧ الكيان الفاتوني لوضع الموظفين
1AE	الاجازات	TAL		السومين
144	اعطاء الاجازات	TAE	100	۳۳۷ الوظفون المساعنون تبريتهم ۳۳۷ النظام الفانونی الوظیفة المامة
141	في الوضع خارجاللاك	TAE	107	۳۳۹ درجة امتثال الموظف ارؤسائه
VAY	الاستيداع	TA0	104	٣٤٢ التظلم العام الموظنين
344	الموظفون الوانسيون	FAT	109	٠٤٠ تقلم الوظفين
141	موظلو الحكومة التائرة	441	17.	٣٤٦ عبلي الحدمة الدنية
11-	الموظف المكره	484	133	٣٤٧ الشروط المامة لتولية الوظيفة
111	الاجبار الموقت	444	178	٣٠٢ طرق تولية الوظيفة المامة "
111	الاجبار الدائم	444	177	٣٥٣٪ متى يقم التميين غير قانوني ?
114	مكافأة الموظفين	440	178	٣٠٤ - الترقية آندم والترقية بالاختيار
115	التنويش والخصصات	APT	170	٣٥٦ وأجبأت الموظنين
150	في انتهاء خدمة الموطف	1.3	177	٣٠٨ - الموظفون والحريات العامة
111	متي يعد الوطف مستقيلا	£•¥	1	حق الموظفين بتأليف الجميات
117	أسباب الصرف من الحدمة	4.4	177	٣٦٠ والنقابات
اعد ۱۹۸	الموظفون الحاضموت لشرعة المتن	£ - £	174	٣٦٧ حق أضراب الموظفين
111	ماشات الاعتلال	2-9	175	٣٦٨ الجازات التأديبية
4	حقوق اغراد العائلة	113	1	القرق بين الجازاة التأديبية
4-4	تقديم طلبات التقاعد	£14	14-	٣٦٩ والجازاةالمادية
4-4	غدان الحق بالتقاعد او وقله	610	141	 ٣٧٠ الفرارات التأديبية والاحكام الفضائية
Y-Y	التنازل عن ساش التقاعد	FIA	144	٧٧١ أجرآ أت التأديب والاجراء الاداري
	الاعتراض على المخسس المتقاه	ENA	444	٣٧٢ النظام التانوني الميازاة الماكية
	ادماج مماشات التقاعد عوازنتاله	A/3	148	
Y-3	الموظفون غير الحاضين لشرعة		140	٣٧٠ الاعمال السابقة الدخول فيالوظيفة
	لتقاعد		1	النتائج القانونية النرتية على صرف
4.4	الموظفون الموتتون		441	
X-A	الاجراء		1	
7.5	تمديش الموظف بالتمائد		744	٣٧٩ الضهانات المطاة لموظفي الدولة
T1*	انتازعات الفضائية	£44		استقلال الدعوي التأديبية عن دعوى ۱۳۷۹ الحق العام
411	راي الملماء في عيمةالتقاعد	£77	14	١٧٩ التي النام

الآرة	ŧ	ا مد	فقرة	Ł	مة
	 تعريف المراسيم التشريبية	£33	*14	اصول ضبانه الموظنين	£70
TYE		EAA	Y17	امول مندوق التوفر	£77
-	الاساسالقانونيالمراسيمالاشترام	- 1		استمرار عمل المرافق السامة	277
444		EV.	37.4		
777	المسؤلية عن ضل السلطة	EAY	4.10	نظرية الحوادث الطارئة	173
	شروط تعلبيق نظرية المسؤلية		412	تاريخ هذه النظرية	173
AYY	عن نسل السلطة	£90		سلطة اصداد المراسيم	
	الحوادث الطارئة ونظرية للسولة	1	717	التظمية والقرارات الماءة	113
444	عن عمل الساملة	ENV		الغرق بين المرسوم التنظيمي	
	المؤلية في حالة تعديل المراكز		YYA	والفاتون	233
44.	القاتوتية	4-1	414	تطأق الغرار البام والتلتون	223
	استرداد الفرارات الادارية			انواع المراسيم والقرارات	
441	المعيمة الفاتونية	0.7	44.	التظيمية العامة	tor
• • •	التضايا الحارجة عن اختصاص		l	ممنى التنفيذ في الراسيم	
777	الماكم الادارية	+11	771	والغرارات التنفيذية	£ 0.0
TTT	اخمأل السلطة التشريسية	411		المرأسيم والقرارات المستقلة	
	أحال السنطه العشالية	*14		عن غيرها	¥e¥
	احمال السيادة	*15	444	انظمة الشرطة	203
445	طرفانتناء الوظنيني البلادالموب		اتههم	الشكل الذي تصدرفيه أنظمة الشرم	17.

فِه بِهِ تَلْكِنَابِ (الجزء الادل)

ففرة	مغجة	هر2	ميقجة
اجتهادات حديثة فيالرمسات ٧٧		اعبة	
ALII	-	النسل الاول	
نظام فلشخص المشري وولادته هم	9.	تريف النانون الاداري و	٧
كيف نشأ الشخص المنوي ٢٨	-	تبريف الكانون الادارينسي ٢	14
النشاط الفائر في الشخص المنوي ٢٩	70	ضل بعض الوادعن الثانو ب الاداء	rt
حالة الشخص المنوي القانونية ٣٠	Ήy	الملاتين الغائر بالنستوري ك	Tt
مسولية الشخص المنوي ٢١	74	والغانون الاداري	
المقابلة بين للؤسسات المأمة ٢٠٠	39	استفلال القانون الاداري	TT
الاحمال أو التصرقات الغانونية		وحدة الفاتون البام	23
تعريف المبل الغائوني - ٢٣	V1	الثائرت الادازي يرمنتجسوعة ٧	73
اجتماع لتمنيف الاديو الرسس ٢٠٠	***	من التواعد البامة	
التائرن الاداري لم حديث ٢٥٠	94	النسل الثاني	
سائل القانون الاداري 🕶	~	المياغة الناتوية للناتون الاداري	TA.
القانون البام والنظام البام 🛛 🕶	77	الاركان الجوعرية للسياغة لد	F9
القمل الثائث		العانونية	
الاركان الرئيبة للقانون الاداريمه	An	الغواط النانونية - تبريقها - ب	***
الذهب الامكلوساكسوني ٢٩	AF	الفاحدةالفانونية عند فدوكي، ١٠	g=1
الذهب المرنسي والبنائي. ﴿ مِنْ	Ar	التبيزين الحالات الناسة وو	-
تريف بالنظام الاداري اللبناني وو	Apr	والحلات الثانونية اسكامة	
النظام الاداري اللبنائيواللذهب س	AL.	فالفة هذا التمييز ١٧	6-2
14,		التائع للمنظمة من نظرية ١٣٠	1.7
الاركان التي بني عليها النظسام س	As	هدو كي» في الحق الغردي	
الاداري في لبنان		من بيوز على الحالات التانونية (١٠٠	1.0
الفاتون الاداري بمناه إشام الحد	FA.	الشخصية المنوية ومزاياها 🔞	53
النسل الرابع		التظريات للختلفة فيها مية الشخص	14
مصادر التاثرت الأداري		المنوي	
الرق وو	AY	- نظرية الثطور الثا نوني	- 6
كف يميح البرف قانونًا ١٩٠	4.	- ظرية اللكية المشتركة	- 8 -
شروط الرف ۲۷	47	- نظرية الشخصية المليقية ١٦ -٢٧	- 84
الترق بين البرف والعادة عمه	qa-	كيف بألف الشخص المنوي ٢٣	
القانون للدون او النشريم - ١٨	4/6	اقسام الشخص المنوي ٢٦.	
الاجتهاد .ه	44	اتسام الشخص المنوى ألعام 20	80
فستاء الاداري وه	1-1	اقبام الثينس التري الماس ٢٦]	~

فقرة	مقبعه	قترة أ	مقحه
			
لتطورات الحديثة في الحياة - ١٣٠	15.1	مدى استفلال الفاتون الاداري ٥٠	115
الادادية		مدوالذمبالغرني لأشادل الاداديءه	
أثر توامد العانون الماص في ع ^{يو} بديد عدد	157	اصل الذمباللتاني في استقلال ٥٠٠	1 1 A
الرافق البابة		المابوث الاداري	
الدليل على المرافق العام •♥	6,576	مظاهر استفلال الفانون الاداري ٠٠٠	11-
وضع الرافقالمناحيتوالتجاديه ٧٦ الله المساوية		رقيرده	
والكرومات للوقته		تعازب العانون السام واسلماس ••	8 88m
مل زالت فكرة المرافق العامه ٧٧ الترعما لمديثه لفكرة المرافق العامة ٧٥		واستقلال الغانون الاداري	
		النصل الماس	
دور الرافق النامة في الغانون . ٧٩ الاداري	100	مالح الدومية او المرافق العامة	i.
-		عَلَيْلَ كَانُونِي لِلْهِرَافَقُ النَّامَةُ	
الباب الثاني		و-تبريف الصالح العامة - ٥	110
انشاء الرافق العامة وتنظيمها		٧ - امية تريف الرفقاليام	17.
النسل الاول		الركن الاساسي في عديد للرفق العام ٥٧٠	171
م السالح لانشاء الرافق العامة	- 11	الغرق بسين المرافق العامة مـــــــــــــــــــــــــــــــــــ	141
انشاء للرافق المامة مه	107	والمشروعات الماصة الادادية	
انشاء المرافق المامة من قبل 🔞		طابع للرفق البام ١٩٠٠	***
الجاءات المحلية		المنيان المستعملان للبرافق العامة ٩٠	19%
تدغل المجموعات المعلية حمد	170	طرق ادارة المرافق العامة ١٦	170
والبلدية في الامور الاقتمادية		الروابط بين المرافق المامة - ٦٧	84.4
الباب الثالث		والفائون الادارى	
	1	تطوز الغانون المام 🕝 🕶	IFA
رافق النامة من قبل السلطات الادادية		التفرقة بين اممال المكومة 🔌	19%
انشاءالرافق المامتين قبل المكومة هد	175.	سلمة عامة وثبين اممالها الادادية	5
المنشوح لنظام للرافق المامة - 80	170	الاغذ جذمال تفرقة فيالغرن - ٦٥	***
انسل الثاني		اسع عشر	
سِداً الاختصاص الحكومي ٨٦	144	أميال مله التقرقه ٥٦	\$F-1
الناء الرافق الباسة ٥٧	170	تطور المياة الاداريه في العرن ٧٢	\$ 00 P
النسل الثالث	- 1	التاسم مشر	
طرق ادارة الرافق البامه 🗚	170	فكرة البرافق المامه كاساس 44	16.0
تفسيم طرق ادارة للرافقالنامهم	141	للشظام الادارى	
اعتبار الادارةطريقسبر المرفق ٩٠	15.0	سنىالدرفق السام فبالنظام الادادى	1873
ادارةالر افقالسنامية والتجاذية ١٩	977%	مديسه السرائق ألبامه أ	100
النصل الرابع		عد نظرية للرافق النامة ٢٠	65.0
فلؤسسات المامة		الثر نظريبة الرافق النامة في ١٣٠	171.1
تبريف الاسسات العامة مه	144	الاتماء الحديث	

تقره			فوه	<u>سند</u>
9.8%	شول الفرارات الادارية	FF-5	زايا للوساداليانة جه	- 177
117	الترازأت الادازيه التتنيذيه	PLF.	طيل شريف للؤسسات الناسة ١٩٥٠	ž tyy
10 -	سريان الترازات الاداريه	15.7	فرق بين للواسسات البامه ٩٦	li 1A1
	الغيل البادى		والوئسسات ذات البنفع البام	,
	المركزيه واللامركزيه الادازيه	1	الاس كريه في ادادة المؤسسات ٧٩	3 LAS
. 71	المركزيه واللامركزيه	T0+	i.u	l .
177	التعليل العانوني للامركزيه	701	شاه الموسسات العامة عنه	il sae
	الاداريه		نظرية مدارة المائون	
1977	العنبايا المحلية	TOT	ش سدارة التانون ، وه	- 1AY
17%	النابثات البجاية	Ant'	اني النابة	- 191
170	دقابه السلطه السركزية	Foo	شوع الاقراد للثانون ١٠١	- 195
	الرقابه التسنسليه وزقابه الوصا	APY	لمعود في اطاعه إو امرالسلمه ١٠٠	.i 199
	اللامركزيه الادازيه وفواهم	PSI	ليف يؤمن تشيذ العوانين جمه	
	السلام المركزي فوانتمومضار	170	ل الاقراد	p .
17%	الغرق بين الملامركزية	r'W	احمال المكوسية	
	وتوسيم الصلاحيه		بدأ فعيل السلطات الادارية ١٠٠٠	
\$10°0	فائدة أأسلاحية الواسمه		ن السلطة العضائية	
1977	اللامركزيه وتظامالنيدداليه	4-4	فاق مبدأ فسأرالسلطه الادازيه 100	
	الاداريهالسركزيه في لبنان		المنطالة المنطاقة المنطاقة المنطالة المنطقة ال	
	ديس الجبودية		حاكم الاداديه ١٠٩	
***	تنفيذ العرانين	1Apr	كسه الجلاقات في قرائسه ١٥٧	
39%	رئيس مجلس الوزراه	۱۷e	بدعلرشورى الدوله في فرانسه ۲۰۰۸	
100	الوزراء	844	نكم النياني وفصل السلطات ١٠٩	u eve
117	اللجان والسجالس الاستنازيه	Lyb	النسل الماسي	
	الادارة المحليه		إه سير المرافق الباسه	قو
	المحاقظات		رام سير الرافق النامه ١١٧	AYY 41
11-4	المحاقظ	rAe	غريم الاضراب	- 1
1946	مجلس المحاقط	YAY	استعالة المرظفين	
794	اشراف البحاقط	TAY	وتظرية الموادث الطارئه	
15.4	القائمقام 4 صلاحيته	PAR	ساواة المام المرافق العامه ١٩٩	
	السركزيه واللامركزيهنيلبنا	*4.	رازات الادازيه التنيذيه سمهم	
	٢٠٠٠ البراجع الرئيبية للَّا		وط صحة الفرازأت الادازية 116	
4	٣٠٦ جنولوا شا والسوام	- Park	يذ الترادات الادادية - 110 أ	#¥¥ £

